

# КРИТЕРИИ ЗА ЗАЕМАНЕ НА КОНТРОЛНА ДЛЪЖНОСТ И СЪОТВЕТСТВИЕ С ОБУЧЕНИЕТО ПО КОНТРОЛ В БЪЛГАРСКИТЕ ВИСШИ УЧИЛИЩА

[Гл. ас. д-р Пепа Монова Стойкова](#)

## Резюме

Изследването на спецификите в проявлението на контролните професии дава възможност да се установи дали съответства обучението по контрол с изискванията за постъпване на работа в контролните институции. Въз основа на класификация и систематизация на теоретичните познания за контролната дейност и сравняването им с нормативните изисквания за практическата реализация на контролните кадри могат да се направят изводи за **усъвършенстване теоретичната подготовка на бъдещите контролни специалисти**. Подготовката на студенти, които са бъдещите контролни органи, изисква да се познават спецификите на образователните и квалификационни институции, в които ще реализират трудовите си функции.

Настоящото изследване се основава на сравнителен анализ на нормативната уредба, съдържаща конкретните правни разпоредби, отнасящи се до степента на образование и квалификация, знания, професионални и лични умения. Изследването на критериите е съществено не само поради необходимостта да се отговори на законовите изисквания на приемащите работодателски организации, но и поради евентуалната обратна връзка между теорията и практиката. Когато образователните институции подготвят на високо ниво обучаемите лица, при реализиране на потенциала си те могат да приложат в практиката новаторски тези, методи, теоретични варианти на малко познати и недоизследвани (понякога непопулярни) чуждестранни и местни практики. Целта е повишаване полезността на знанията, които се преподават и приложимостта на теорията в практиката.

**Ключови думи:** контролни правомощия, знания, умения, компетенции, квалификация

**JEL:** M52, M42, K4

## CRITERIA FOR APPOINTMENT TO THE POSITION CONTROL AND COMPLIANCE WITH EDUCATION CONTROL IN BULGARIAN UNIVERSITIES

[Assist. professor Pepa Stoykova, Ph.D.](#)

## Abstract

Examination of the specifics in the manifestation of controlling jobs enables professionals to determine whether the control training complies with the control requirements for employment in the respective controlling institutions. On the basis of classification and systematization of theoretical knowledge of controlling activities and their comparison with the statutory requirements for the practical realization of the controlling staff conclusions can be drawn for improving the theoretical preparation of controlling specialists. The preparation of students, who are the future

Пепа Стойкова

controlling specialists, requires knowledge of the specifics of the educational and training institutions, in which they will perform their work functions.

This research is based on a comparative analysis of legislation containing specific legal standards related to the level of education and training, knowledge, professional and personal skills. The study of the criteria is essential not only because of the necessity to meet the legal requirements of host employers' organizations, but also because of possible feedback between theory and practice. When educational institutions prepare high-level trainees, trainees can show their potential by putting into practice innovative methods, theses, theoretical options and little-known and under-researched (sometimes unpopular) foreign and local practices. The aim is to increase the usefulness of knowledge that is taught and the applicability of the theory in practice.

**Key words:** control authorities, knowledge, skills, capacities, competencies, qualifications.

### Увод

В настоящата статия се извеждат резултати от проучване по проект „Състояние и възможности за адаптиране към икономическата среда на бакалавърското и магистърското обучение по финансов контрол”, финансиран от Фонд „Научни изследвания” към Стопанска академия „Д. А. Ценов” – Свищов.

*Актуалност.* В условията на динамични икономически процеси, които се характеризират с криза на финансовите и трудовите пазари е необходимо да се изследват съществуващите обективни условия в един от важните административни процеси – контролният. Той се реализира основно в рамките на съответните административни служби към изпълнителната власт, както и към търговски дружества, кооперации, организации с идеална цел и др. структурни образования, осъществяващи дейност. Като елемент от управленските функции контролът има значение за регулиране на протичащите процеси с цел оптимизиране. Според Доклада за състоянието на администрацията за 2010 г, приет от Министерски съвет(МС) през 2011 г., към края на годината, щатната численост на държавната администрация възлиза на 135 691 бр. лица.<sup>1</sup> Съществено обстоятелство за изпълнение на дейността им е както образователното, така и квалификационно ниво на подготовка.

### Обхват.

1. Проведено е комплексно проучване на Висшите училища в България с оглед изучаваните контролни специалности и дисциплини. Съобразно достъпната информация са установени изучаваните контролни и одитни дисциплини пред студенти от бакалавърска и магистърска степен.

2. Анализирани са относимата към проблематиката законова и подзаконова, вътрешна и външна нормативна уредба.

*Обект.* В настоящата разработка се изследва мястото на контролните и одитни длъжности в системата от административни и държавни служби. Проследявайки изискванията към служителите в администрацията – централна и териториална, както и към държавните служители, се установява какви са конкретните изисквания за подбор и заемане на контролна и одитна длъжност.

<sup>1</sup> Доклад за състоянието на администрацията за 2010 г., приет от Министерски съвет в изпълнение на задължението по чл. 62 от Закона за администрацията, с. 28.

Пепа Стойкова

С това се цели оптимизиране подготовката на бъдещите контролни специалисти.

*Предмет.* Конкретните измерения на обществените отношения, които възникват въз основа на служебно правоотношение при заемането на държавна служба с контролни функции.

*Цел.* Да се установи пригодността на знанията и уменията на лицата, притежаващи образователен ценз за заемане на контролна длъжност в държавната администрация.

*Задачи.* Поставената цел се постига въз основа на изпълнението на следните задачи:

1. Да се констатира в кои национални висши училища се изучават контролни специалности и контролни дисциплини.
2. Да се установят правоотношенията при реализирането на контролни функции.
3. Да се установят видовете контролни длъжности и критериите за заемането им.
4. Да се изведат възможностите за оптимизиране взаимодействието между теория и практика в сферата на контрола.

*Методика.* Въз основа на селектирани емпирични данни от висшите училища са направени анализи, сравнения, синтезиране, класифициране, хипотезиране, извеждане на обобщения. Акумулирани са източници на правни регламенти – законови и подзаконови нормативни актове, международни разпоредби, инкорпорирани във вътрешното право по предвидения ред. След анализиране са изведени приликите и разликите в правния режим на правомощията на контролните специалисти от различните контролни институции.

*Ограничителни параметри.* Контролните длъжности са разгледани в национален обхват, през призмата на Класификатора на длъжностите в администрацията, който ги унифицира игнорирайки различието между трудово и служебно правоотношение. Не са изследвани контролните функции на експерти, консултанти и други специалисти, които осъществяват трудова функция въз основа на граждански договор за резултата от нея. Не са обект на изследване различните форми на следдипломно обучение – курсове, специализации, квалификации, както и дисциплини, които са обект на изучаване в добакалавърска образователна и квалификационна степен(средни училища, чуждестранни колежи и др.п).

## **I. Състояние на обучението по контрол в българските висши училища**

### **1. Видове специалности, в които се изучават контролни дисциплини.**

Направеното практическо изследване по Проекта показва, че обучението по контрол се реализира във всички висши икономически училища, както и в такива, които нямат специализирана подготовка на икономисти. Последните са основно университети, институти, академии и висши училища, които имат Стопански факултети или подготвят студенти за професионални направления в областта на техническите, медицинските, социалните, историческите, компютърните и др. науки.

Пепа Стойкова

Контролни дисциплини се изучават **в повече от тридесет специалности**, включително: „Финанси“, „Финансов контрол“, „Стопански и финансов контрол“, „Счетоводство и контрол“, „Счетоводство“, „Счетоводство и одитинг“, „Финанси и счетоводство“, „Счетоводство и анализ“, „Стопанско управление“, „Международни икономически отношения“, „Икономика на индустрията“, „Бизнес информатика“, „Бизнес администрация“, „Публична администрация“, „Икономика на туризма“, „Икономика на търговията“, „Икономика на хранителната индустрия“, „Корпоративно управление“, „Управление на човешките ресурси“, „Мениджмънт и лидерство“, „Застрахователно и социално дело“, „Икономика на социално-културната сфера“, „Финансов контрол и външен одит“, „Вътрешен одит“, „Валутен, митнически и данъчен контрол“, „Финансов анализ и контрол“, „Финансов мениджмънт“, „Банков мениджмънт“, „Национална сигурност“, „Стокознание“, „Стопанска логистика“, „Международни проекти“ и др.

Може да се направи **извод**, че знания в контролната сфера получават широк кръг студенти от различни бакалавърски и магистърски програми. Феноменът „контрол“ в неговите управленски, социологически и кибернетични подходи има трайно присъствие при разглеждане на проблематиката му в съответните научни направления и дисциплини.<sup>2</sup> Това дава основание същите да кандидатстват в държавната администрация на длъжности, за които е предвидено изпълнението на общи, специални и специализирани контролни функции.

## 2. Видове контролни дисциплини.

Съобразно анализа на проучените достъпни данни от българските висши училища, към настоящият момент се изучават следните обобщени над 80 (осемдесет) контролни дисциплини, изведени в следната таблица:

**Таблица на видовете контролни дисциплини, изучавани в български висши училища към учебната 2011/2012 г.**

№ по ред	Дисциплини	№ по ред	Дисциплини
1.	Анализ и контрол в здравеопазването	2.	Анализ и контрол в социалното осигуряване
3.	Банков контрол	4.	Банков контролинг
5.	Банков контрол и надзор	6.	Банков одит
7.	Бизнес контролинг	8.	Бизнес планиране и контрол
9.	Валутен и митнически контрол	10.	Вътрешен контрол
11.	Вътрешен контрол и вътрешен одит	12.	Вътрешен контрол и одит в банките
13.	Вътрешен одит в банките	14.	Данъци и данъчен контрол
15.	Данъчен и митнически контрол	16.	Данъчен контрол
17.	Данъчен контрол и администрация	18.	Данъчен процес и данъчен контрол
19.	Данъчни системи и данъчен контролен процес	20.	Данъчно облагане и данъчен контрол
21.	Данъчно-осигурителен контрол	22.	Контрол в застраховането и осигуряването
23.	Контрол в публичната администрация	24.	Контрол в публичния сектор и Международни одиторски

<sup>2</sup> Симеонов, О. Теорията на контрола и делото на проф. д.ик.н. Михаил Динев. // Годишник на УНСС, София, 2005, с. 236.

			стандарти
25.	Контрол в социалното осигуряване	26.	Контрол във финансовия сектор
27.	Контрол върху документооборота	28.	Контрол върху инвестициите
29.	Контрол върху кооперативната дейност	30.	Контрол върху обществените поръчки
31.	Контрол върху статистическата отчетност	32.	Контрол върху стопанската и финансовата дейност
33.	Контрол върху устойчивото развитие	34.	Контролинг
35.	Контролни системи в здравеопазването	36.	Международни и национални стандарти за външен одит
37.	Методология на вътрешния одит	38.	Митнически контрол
39.	Митнически контрол в ЕС	40.	Митнически контрол и администрация
41.	Митнически режими	42.	Независим финансов одит
43.	Одит	44.	Одит в публичния сектор
45.	Одит и оценка на проекти	46.	Одит и финансов контрол
47.	Одит на изпълнението	48.	Одит на изразходване на средства от ЕС
49.	Одит на проекти	50.	Одитинг
51.	Одитиране на проекти	52.	Одиторски стандарти
53.	Оптимизиране и прогнозиране на контролния процес	54.	Организация и контрол на данъците
55.	Организация и контрол на косвеното облагане	56.	Основи на финансовия контрол
57.	Поведение в контролния процес	58.	Рационализиране на контрола
59.	Системи за управление и контрол в публичния сектор	60.	Системи за управленски контрол
61.	Системи за финансово управление и контрол	62.	Социален одит
63.	Стандарти за професионални практики по вътрешен одит	64.	Стопански, финансов и данъчен контрол
65.	Стопански и финансов контрол	66.	Счетоводство и контрол
67.	Теория на контрола	68.	Теория на контрола и одитни комитети
69.	Теория на управленския контрол	70.	Теория на финансовия контрол
71.	Технология на валутния контрол	72.	Технология на митническия контрол
73.	Технология на финансовия контрол и външния одит	74.	Управление на риска и вътрешен контрол
75.	Управленски контрол	76.	Финансов контрол
77.	Финансов контрол в ЕС	78.	Финансов контрол и одитни стандарти
79.	Финансов и данъчен контрол	80.	Финансов одит
81.	Фирмен контрол		

Наблюдава се голямо разнообразие от дисциплини, които се изучават в различните специалности и висши училища. Това от една страна може да се оцени като негативно явление, което затруднява централизираното проследяване на провеждания процес. Многообразието създава впечатление за хаос и липса на порядък и води до трудности при централизирано администриране на процесите. От друга страна съществуването на различни и

много контролни и одитни дисциплини е положителна насока за развитието на обучението по контрол и одит. Основната причина за позитивна оценка на многообразието от дисциплини е възможността чрез спецификите на бакалавърската и магистърска програма да се ориентира лекционния курс по контрол към конкретните потребности на теорията и практиката в съответната област. Разнообразните дисциплини дават възможност и за специализиране на различните висши училища в определена сфера – отрасъл или подотрасъл от националното стопанство, контролна професия, одитен процес. Специализираното детайлно обучение при подготвяне на бъдещите контролни специалисти в определени сектори води до задълбочаване познанията за изучаваните подконтролни обекти, процеси или явления.

## **II. Правоотношения по реализиране на контролни функции**

Когато едно лице притежава образователен ценз, знания, квалификация и опит в областта на контролните дейности, то може да ги реализира легално въз основа на **служебни, трудови или граждански правоотношения**.

**1. Фактическо състояние на административния капацитет в контролната сфера.** В настоящата разработка се изследва мястото на контролните и одитни длъжности в системата от административни и държавни служби. Проследявайки изискванията към служителите в администрацията – централна и териториална, както и към държавните служители се установява какви са конкретните изисквани за подбор и заемане на контролна и одитна длъжност. С това се цели оптимизиране подготовката на бъдещите контролни специалисти. От друга страна високото ниво на образование и квалификация насочва кандидатстващите към административни структури с добра репутация и възможности за развитие, защото „институциите са фактор, който формира моделирането на човешкия потенциал, заедно с фактора „социална среда””.<sup>3</sup>

Към 31.12.2005 г. щатната численост на служителите в администрацията, която е предвидена с Устройствените правилници на функциониращите по Закона за администрацията 553 структури е 92 837 броя лица. Съобразно отчетите за 2005 година, които 542 административни структури са подали в ресорното министерство, реално заетите са 84 749 бройки.<sup>4</sup> Щатните бройки(щ.бр.), които са определени за заемане по служебно правоотношение са 41 767, а 48 738 са бройките, определени за заемане от лица, които са по трудово правоотношение. В Доклад за състоянието на администрацията, който Министерството на държавната администрация и административната реформа представя на МС за 2005 г. е посочено, че разминаването в данните се дължи „както на неотчели се структури, така и на грешки, допуснати при отчитането” и други причини, поради които са утвърдени само отчетите на 462 административни институции.<sup>5</sup>

Към 31.12.2010 г. щатната численост на държавната администрация е общо 135 691 бройки, в които са включени 58 170 щ. бр. от структурите на МВР и 264 щ. бр. от Комисията за установяване на имущество, придобито от

<sup>3</sup> Каменов, К. Моделираща среда и човешки потенциал. // Диалог, 2011, N 3, с. 17.

<sup>4</sup> В тази численост не са включени служителите, работещи в Министерство на вътрешните работи, служителите от службите за сигурност и кадровите военнослужещи в системата на Министерство на отбраната.

<sup>5</sup> Доклад за състоянието на администрацията за 2005 г., изготвен от Министерството на държавната администрация и административната реформа и представен на МС, с. 36.

Пепа Стойкова

престъпна дейност. Редуцирайки числеността за съпоставимост с 2005 г. (92837 щ. бр.) установяваме, че за петгодишен период броят заети лица в административни структури е намален с 15 580 щ. бр. При анализа на посочените данни трябва да се има предвид, че за 2010 г. не са включени щатните бройки на Държавна агенция „Национална сигурност”, тъй като информацията за тях е поверителна.<sup>6</sup> Освен съпоставяне на щатните бройки, предвидени съобразно регламента на Устройствените правилници на съответните администрации, изследваме данните за реално заетите лица. За 2010 г. те възлизат на 71 907, равняващи се на отчетените в Доклада на МС 124 403, които се редуцират за съпоставимост с 52 305, които са заетите щ. бр. в МВР и 191 щ. бр. заети в Комисията по установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, не участващи в броя на отчетените, реално заети през 2005 г.

През 2010 г. заетите по служебно правоотношение са 36 056 (равняващи се на общия брой административни щ. бр. 81 219, които се редуцират с 45 163 щ. бр. – заети в структурите на МВР), което е намаление с 5 711 щ. бр., спрямо същите от 2005 г. Лицата, заети по трудово правоотношение към 31.12.2010 г. възлизат на 35 851, което представлява намаление с 12 887 щ. бр.

*В обобщение* може да се направи извода, че за петгодишен период има значително намаление числеността на административния апарат. Конкретното цифрово изражение за предвидените по щат бройки показва намаляване с 15 580 лица. Въпреки, че и през 2010 г. има незаети щатни бройки (равняващи се на 91.7%), съпоставката с данните от 2005 г. показват намаление на реално заетите с 12 842 бр. лица.<sup>7</sup>

Положителен аспект на намалената численост има фактът, че по-голямо е намалението на лицата, които са по трудовоправни отношения, за сметка на по-малкото редуциране на лицата, които изпълняват правомощията си по служебни правоотношения. През 2005 г. съотношението между работещите на служебни правоотношения, спрямо общия брой, в който се включват и лицата на трудови е 44.5 %. Наблюдава се процес на нарастване дела на първата категория, която през 2010 г. е в съотношение, спрямо общият брой на всички заети щатове в администрацията 65.3%.

**2. Юридически условия, определящи реализирането на контролни функции.** Поради значителната разлика в динамиката на заетите по служебни правоотношения и лицата, осъществяващи дейност по трудов договор е необходимо да се анализира по-обстойно разликата между тях и причината да се увеличава относителният им дял. По този начин се установява какви възможности за практическа реализация имат обучаваните по контролни специалности и дисциплини в България.

Според Доклада за състоянието на държавната администрация „през 2005 г. Министерството на държавната администрация и административната реформа отчита 226 структури в централната администрация”, като 181 от тях са били структури към министри.<sup>8</sup> Към януари 2012 г. в Република България има 16 министерства. Многообразието на административни структури е

<sup>6</sup> Доклад за състоянието на администрацията за 2010 г., приет от Министерски съвет в изпълнение на задължението по чл. 62 от Закона за администрацията, с. 28.

<sup>7</sup> Доклад за състоянието на администрацията за 2010 г., приет от Министерски съвет, с. 39.

<sup>8</sup> **Институт за пазарна икономика.** Анализ и оценка на ефективността на централната държавна администрация. София, юли 2007 г., с. 3.

Пепа Стойкова

възможност за специализиран контрол и одит, но създава и предпоставки за дисперсия(разсейване) на контролното въздействие.

За да реализират дейността за която кандидатстват, лицата трябва да познават задълбочено десетки нормативни актове, които определят процесуалните и материалноправни аспекти на правомощията им. Освен тях при подбор и назначаване на служители с контролни функции е необходимо да се спазят разпоредбите на над 20(двадесет) правни регламента, основните от които са:

Закон за държавния служител; Закон за администрацията; Закон за електронното управление; Закон за предотвратяване и установяване конфликт на интереси; Закон за признаване на професионални квалификации; Закон за висшето образование; Закон за защита на класифицираната информация; Закон за насърчаване на заетостта; Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност; Закон за отговорността на държавата и общините за вреди; Кодекс за поведение на служителите на държавната администрация; Кодекс на труда; Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители; Наредба за служебното положение на държавните служители; Наредба за длъжностите в администрацията; Наредба за длъжностните характеристики на държавните служители; Наредба за условията и реда за воденето, поддържането и ползването на Административния регистър; Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация; Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация; Наредба за документите за заемане на държавна служба; Класификатор на длъжностите в администрацията и др. общи и специализирани, материални и процесуални, законови и подзаконови нормативни актове.

За да се изследва в какво качество могат да реализират трудовата си функция лицата, обучавани в контролни специалности и придобили бакалавърска и магистърска образователно-квалификационна степен в тази област, е необходимо да анализираме основните понятия, които се ползват. За видовете длъжности в гражданско обръщение, в теорията и като легални понятия се ползват: “служител”, “държавно управление”, “административен орган”, “държавен служител”, “трудоваправно отношение”, “служебно правоотношение”, “професионална квалификация”, “професионален опит” и др.

Съобразно посочените правни регламенти „**служител**”, е лице, което работи по служебно или по трудово правоотношение в държавната администрация, с изключение на следните лица:

- министър-председател, заместник министър-председател, министър, заместник-министър;
- органи на изпълнителната власт като еднолични органи, техните заместници и членове на колегиални органи;
- председателите на държавните агенции – като еднолични органи на изпълнителната власт, техните заместници и членове на колегиални органи;
- председателите на държавните комисии, техните заместници и членове на колегиални органи;
- изпълнителните директори на изпълнителните агенции, техните заместници и членове на колегиални органи;
- ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с



Пепа Стойкова

осъществяването на изпълнителната власт, техните заместници и членове на колегиални органи;

- областните управители, заместник областните управители;
- кметовете на общини, на райони и на кметства, кметските наместници, заместник-кметовете на общини и на райони имат всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение.

Терминът „**държавно управление**” може да бъде разгледан в два аспекта. В широк смисъл показва всички видове и форми на държавновластническа дейност. Те създават в своята комплексност взаимовръзки и зависимости между всички действащи институции, които осъществяват обществено управление. По този начин в широкия смисъл на понятието се включват структури от законодателната, съдебната и изпълнителна власт. В тесен смисъл терминът изразява дейността на изпълнителната власт. По този начин може да се твърди, че изпълнителната дейност е част от държавната власт. Тя има за цел да реализира приетите от законодателната власт закони. Взаимовръзката между тях е в предвидената конституционна възможност Министерски съвет да има законодателна инициатива. Съществува възможност, при неактивно гражданско общество, предложенията за нови законопроекта да бъдат в по-голяма степен по инициатива на изпълнителната власт. В този случай се завишават усилията, но и очакванията от МС за цялостно управление на държавата. Когато изпълнителната власт, подготвя законопроектите, които след ратифициране ще изпълнява се създават условия за едностранно изпълнение на функции, които суверенът не реализира по различни причини. Рискът, който държавата поема за вредоносни действия от функционирането на нейните служби включва и грешките при подбора и назначаването на лицата, които действат в тях. Отговорността се поема от фиска на държавата като персонифицирано имущество. Когато се докаже, че щетата е причинена в резултат от виновно поведение на точно определен служител, той носи персонална отговорност. Специалистите в сферата на контрола имат не само изпълнителски и ръководни, но и експертни функции, включително по разработване на методики за контрол, предложения за нови или промяна на съществуващи законови разпоредби.

По смисъла на Административнопроцесуалния кодекс „**административен орган**” е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, който е легално овластен.<sup>9</sup>

За да реализира функциите си администрацията е организирана в три основни структурни формирания – **дирекции, отдели и сектори**. Основното структурно ниво е дирекцията. Когато дирекцията има териториални звена има статут на главна дирекция. За да подпомага органите на държавна власт администрацията се разделя на **обща и специализирана**, което съответства на разпределението на дейностите. Общата администрация извършва технически дейности по административното обслужване и създава условия за осъществяване на дейност от специализираната администрация. Тя подпомага реализацията на онези правомощия на органа на държавна власт, които са свързани с неговата компетентност. Мястото на контролните органи е в зависимост от вида административна институция. Когато тя не е специален или

<sup>9</sup> Административнопроцесуален кодекс, Обн. ДВ бр. 30 от 11 април 2006 г., § 1 от Допълнителните разпоредби.

Пепа Стойкова

специализиран орган на контрол – звената за контрол и одит са част от общата администрация. В общата администрация се включват следните звена:

1. канцелария;
2. финансово-стопански дейности;
3. правни дейности;
4. управление на собствеността;
5. човешки ресурси;
6. управление при отбранително-мобилизационна подготовка;
7. административно обслужване.

Когато държавните служители и лицата, работят по **трудова правоотношение**, заеманите от тях длъжности са съобразно Класификатор на длъжностите в администрацията. Според функциите, които изпълняват, лицата могат да заемат **ръководни, експертни или технически длъжности**. Когато лицето заема ръководна длъжност в администрацията, то трябва да я реализира въз основа на **служебно правоотношение**, а не по трудово правоотношение. Независимо от вида правоотношение, наименованията на длъжностите са унифицирани въз основа на регламента на Класификатора на длъжностите в администрацията и се прилагат и когато специални закони изключват възможността назначените лица да бъдат със статут на държавни служители.

Длъжностните категории имат нива и рангове, които са в зависимост от възложените им служебни задължения.<sup>10</sup> Две са групите на ранговете – „младши ранг“ и „старши ранг“, всяка от които съдържа по пет степени.<sup>11</sup> Изпълнението им се конкретизира в длъжностна характеристика, която определя границите на правомощията като система от функции, задължения и изисквания.<sup>12</sup> Те от своя страна определят нивото на **професионална квалификация** и **професионален опит** за да бъдат изпълнени. Последните две категории се регламентирант със закон, а допълнителните изисквания, които всяка конкретна административна институция би изисквала се определят с устройствен правилник на съответната администрация. Професионалната квалификация се основава на изискването за минимален образователен ценз, а професионалният опит се установява въз основа на официален документ за стаж по специалността – трудов, служебен и осигурителен. Допустимо е признаването на извършвани дейности в друга държава, в случаите, при които те са били в области, свързани с функциите, определени в длъжностната характеристика.

Когато правен регламент изисква съответната длъжност да се осъществява въз основа на служебни правоотношения – назначеното лице има статут на **държавен служител**. Възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител се определя въз основа на изискванията на Закона за държавния служител.<sup>13</sup> За подпомагане изпълнението на правомощията на органите на държавна власт се назначават на щатна длъжност в държавната администрация държавни

<sup>10</sup> Нивата и ранговете са определени с Класификатор на длъжностите в администрацията, който е приложение към чл. 1 на ПМС № 47 от 01.03.2004 г. и влиза в сила от 15.03.2012 г.

<sup>11</sup> Закон за държавния служител, Обн. ДВ бр. 67 от 27 юли 1999 г., посл. изм. ДВ бр. 100 от 20 декември 2011 г., чл. 73, ал. 2.

<sup>12</sup> Наредба за длъжностните характеристики на държавните служители, приета с ПМС № 314 от 23.11.2011 г., в сила от 15.03.2012 г.

<sup>13</sup> Закон за държавния служител, Обн. ДВ бр. 67 от 27 юли 1999 г., посл. изм. ДВ бр. 100 от 20 декември 2011 г.

Пепа Стойкова

служители. **Служебното правоотношение с държавните служители се осъществява не въз основа на трудов или граждански договор, а по силата на административен акт.**

### III. Видове контролни длъжности и условия за заемането им.

Основни изисквания в дейността на държавните служители са:

1. спазването на закона и законосъобразните актове на органите на държавна власт;
2. защита на правата, законните интереси и свободи на гражданите;
3. опазване интересите на държавата;
4. политическа неутралност.

Съществуват два вида държавни служители – ръководни служители и експерти. Ръководните служители могат да бъдат висши държавни служители когато заемат една от следните длъжности: главен секретар, секретар на община, главен директор на главна дирекция, директор на дирекция и ръководител на инспекторат. Експертите изпълняват служебни правомощия, които подпомагат реализирането на функциите на държавната власт.

Законово са предвидени редица условия, които трябва кумулативно да бъдат налични, за да бъде назначено едно лице за държавен служител. Тези условия могат да бъдат групирани като **положителни** – които влияят в полза на назначаването за държавен служител и **отрицателни** – които възпрепятстват възможността едно лице да бъде назначено за държавен служител.

Положителните условия за назначаване на държавен служител са следните:

1. лицето да има гражданство, което определя административната му юрисдикция като български гражданин, гражданин на друга държава – членка на Европейския съюз, на Конфедерация Швейцария или на държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство;
2. лицето да е навършило пълнолетие;
3. лицето да не е поставено под запрещение – пълно или ограничено, което да го приравни към категориите на наказателно неотговорните или ограничено отговорните лица;
4. лицето да не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер на лишаване от свобода. Това е една по-широка възможност, която дава основание за назначаване на лица, които са осъдени за престъпления от частен характер и/ или присъдите им не включват наказанието „лишаване от свобода“;
5. лицето да не е лишено от правото да заема определена длъжност в рамките на наказателно или административно производство;
6. лицето да отговаря на специализираните изисквания, които се отнасят до заемането на конкретната длъжност.

Отрицателните условия са посочени в чл. 7, ал. 2 на Закона за държавния служител. Според регламента му не може да бъде назначавано по служебни правоотношения за държавен служител лице, което:

1. би се оказало в конфликт на интереси с лица от същата администрация, поради наличието на съпругеска, роднинска, служебна, търговско правна или друга посочена от законодателя зависимост;
2. е народен представител;
3. е съветник в общински съветник – в случаите когато се кандидатства за съответната общинска администрация;

Пепа Стойкова

4. заема ръководна или контролна длъжност в политическа партия;
5. изпълнява трудово правоотношение, освен като преподавател във висше училище;
6. не е само български гражданин – когато се кандидатства за висши държавни служители, както и на длъжности, свързани с изпълнението на функции по отбраната, общественя ред, външната политика, националната сигурност и опазването на държавната тайна;
7. няма висше образование – когато се кандидатства за ръководна длъжност.

За наличието или липсата на посочените респективно положителни и отрицателни условия, кандидатът за държавна служба при подаване на документите си, прилага към заявлението декларация по образец. Не се допуска неравно третиране - привилегии и/ или ограничения, които се основават на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, убеждения, членство в политически, синдикални или други обществени организации или движения, лично, обществено и имуществено положение или наличие на увреждане. Разпоредбите на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс определят да не се назначават като органи по приходите или да извършват данъчни експертизи лица, които имат увреждания, не позволяващи им да реализират функции по оценка на факти и обстоятелства, релевантни за съответния процес. За хората с трайни увреждания, извън гореописаните, органът по назначаването определя квоти, съобразно общия брой на персонала.

**За постъпване на държавна служба се провежда задължително участие в конкурс.** По този начин се прилага практически изискването за конкурентност на кандидатстващите и състезателно начало, основаващо се на професионалните качества.

Не се провежда конкурс при:

1. преназначаване в същата администрация;
2. назначаване в новосъздадена администрация до провеждане на конкурс;
3. назначаване на лице при непълно работно време;
4. назначаване на ръководител на звено за връзки с обществеността;
5. временно преместване или окончателно преминаване на държавна служба в друга администрация.

Положителен аспект е законово предвидената възможност кандидатът да научи какви са бъдещите му задължения по служебното правоотношение на длъжността, за която е обявен конкурса. При подаване на заявленията кандидатите получават длъжностна характеристика на конкурсната длъжност.<sup>14</sup>

Начините за провеждане на конкурси за държавни служители са законово регламентирани в четири вариантни форми. Възможно е:

1. решаване на тест, който включва въпроси, свързани с устройството и функционирането на администрацията и с професионалната област на длъжността. Тестът е предварително изготвен в три различни варианта и е от затворен тип въпроси – с един възможен отговор;
2. писмена разработка по политическа, икономическа, културна, социална, управленска или друга тематика, която е свързана с изпълнението на конкретната длъжност. Конкурсната комисия подготвя три различни теми по обявената тематика и одобрява критериите за преценка на резултатите;

<sup>14</sup> Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители, приета с ПМС № 8 от 16.01.2004 г., посл. изм. ДВ бр. 106 от 30 декември 2011 г., чл. 18, ал. 1.

Пепа Стойкова

3. защита на концепция за стратегическо управление. Въз основа на нея се цели да се проверят уменията на кандидатите за стратегическо мислене, възможност да се структурира, анализира и обобщи възможното развитие на съответната административна структура. Установява се кандидатът може ли да определи мисия, визия, цели, действия и резултати, които могат да бъдат постигнати, както и начините, ресурсната обезпеченост и възможните пречки за преодоляване. Наличието или липсата на креативно мислене се определя от компетентността, която кандидатът защитава чрез отговори на поставени от комисията въпроси;

4. практически изпит, при който се проверяват юридическите знания и умения, като по решение на комисията могат да се ползват нормативни актове.

Допустим е избор на един или едновременно на два от начините, които се посочват в заповед.

**Всеки конкурс включва и интервю**, което се провежда с кандидатите, които имат резултат от писмения изпит минимум 4 /четири/. Преди започването на конкурса се обявява системата за определяне на резултатите.

Интервюто включва въпроси, които са еднакво формулирани и се задават на всички кандидати. Предварително се определя и минималния резултат, при който се приема, че кандидатът успешно е издържал интервюто. Резултатът показва степента, в която кандидатът притежава професионални и делови качества за изпълнение на длъжността.

След завършване на висше образование, лицата които са придобили образователно-квалификационна степен бакалавър или магистър, но нямат професионален опит в държавната администрация, могат да кандидатстват за младши експерти. Когато се кандидатства за длъжност, по която се изисква наличие на предварителен стаж, лицето може при необходимост, да започне дейност на **стажантска длъжност**. **Провежда се централизиран конкурс** след анализ и оценка на потребностите от човешки ресурси в администрациите. Министър-председателят издава заповед за конкурса, като посочва: длъжността, минималните и специфични изисквания, начинът за провеждане(вкл. тематиката при тема или концепция), необходимите документи(видове, място и срок за подаване), места за оповестяване на резултатите и съобщения за длъжностите по обявения конкурс(обявление в централен или местен ежедневник, вписване в административния регистър и на общодостъпно място). Централизираният конкурс за младши експерти се организира от Института по публична администрация(ИПА). Този конкурс включва:

1. **Основен тест**, чрез който се проверяват знанията за устройството и функционирането на администрацията, за Европейския съюз и процеса на евроинтеграция, както и равнището на общоезикова подготовка.

2. **Специализиран тест** или **практическа задача**, въз основа на които се установяват знанията на кандидатстващия в определена специализирана област, отговаряща на посочената в заявлението за участие в конкурса.

Регламентирана е възможност резултатите на успешно издържалите централизирания конкурс да бъдат валидни една година от датата на обявяването им на интернет страницата на Института по публична администрация. Лицата, които искат да се възползват от тази законова възможност е необходимо да потвърдят по електронен път желанието си да бъдат назначени на длъжност „младши експерт”. От своя страна

Пепа Стойкова

работодателите, в качеството на органи по назначаването също имат възможност да се ползват от информация за успешно издържалите централизираният конкурс кандидати. След получаване от ИПА на списък с имената на кандидатите, органите по назначаването провеждат допълнително събеседване за преценка качествата и установяване на специфичните познания за съответната длъжност. Съобразно резултатите от тази процедура кандидатите могат да бъдат назначавани в съответната администрация без провеждане на отделен конкурс, базирайки се на резултатите от централизираният конкурс, ако същите са в едногодишен срок.

В обобщение може да се направи извод, че при съпоставка между нормативните регламенти, определящи входящите изисквания към бъдещите контролни органи се установява **унифициране по отношение на документите за кандидатстване, процедурата на конкурса и обявяване на резултатите**. Различията се определят от конкретните административни структури и са с оглед спецификите в правомощията на конкретните длъжности.

#### **IV. Изводи от изследването за налични слабости и възможности за оптимизиране взаимодействието между теория и практика в сферата на контрола.**

Систематизираните изводи, които представляват **приноси от изследването** могат да бъдат изведени в теоретичен и практически аспект.

1. От проведеното проучване се установи, че **обучението по контрол в страната се осъществява в повече от 30(тридесет) бакалавърски специалности и магистърски програми**. Съществуват само две бакалавърски специалности, които са профилирани в областта на контрола: „Финансов контрол” в УНСС – София и „Стопански и финансов контрол” в Стопанска академия – Свищов. Положителен факт е, че освен в тях контролни дисциплини се изучават в широк кръг от специалности. Те включват в учебните си програми контролни дисциплини, насочени към съответстващото им направление. Теоретичната контролна подготовка дава възможност обучаваните лица да кандидатстват за административни длъжности, в които са предвидени контролни правомощия.

2. **Контролните дисциплини, които се изучават към настоящия момент в националните висши училища са над 80(осемдесет)**. Въпреки голямото разнообразие от контролни дисциплини не са обхванати всички сектори, в които има необходимост от контролни кадри. Такива сектори за контрол и одитиране са: средства по проекти и програми, обществени поръчки, средства от ЕС, средства на политически формирания, средства за екологични дейности, киберпрестъпления и др.

3. Не е достатъчно обособено наличието на **въвеждащи теоретични дисциплини** за съответните направления в контрола и одита. С оглед увеличаващите се изисквания към изпълнение на контролните правомощията има основание да се сепарират като самостоятелни направления теоретичните постановки за съответната област. Самостоятелните входящи контролни дисциплини дават възможност за по-обстойно обхващане на методологичните, организационни, нормативни и др. проявни форми в съответните контролни и одитни области.

4. Установеният голям брой контролни направления определя **необходимостта от познаване на десетки и стотици нормативни актове, базови и специализирани икономически категории**. Увеличените

Пепа Стойкова

възможности за ползване на множество и разнообразни информационни източници, предизвиква необходимостта студентите да се обучават да селектират, да извеждат категории по приоритети, да структурират и преструктурират данни по зададени критерии, да се ориентират в голям обем информация и да съпоставят с нормативни регламенти, като извеждат разликите между очаквано и фактическо състояние.

В **заключение** може да се обобщи, че в обхвата на правомощията по реализация на контролните функции, се включват знания, които до голяма степен съответстват на изучаваните във висшите училища дисциплини.

Според резултата от проучените данни би било подходящо да се увеличи взаимодействието между висшите учебни заведения и административните структури – работодатели на завършилите студенти. Аргументите за посочената теза се съдържат в следните аспекти:

= Входящите унифицирани писмени изпити, за заемане на административни служби, се провеждат от Института по публична администрация.

= Специализирано професионално обучение се провежда в Школата по публични финанси към Министерство на финансите, създадена през април 2003 г. В нея преподават основно специалисти, изявиени в съответната област. Принципът на обучение е: „Практици обучават практики”, а когато се изискват знания с по-голям акцент на теоретичната им постановка има предвиден регламент да се сътрудничи с преподаватели от научните институции.

= В Националната агенция за приходите изпълнителният директор ежегодно изготвя план и отговаря за обучението, професионалната квалификация и компетентност на служителите. Определя периодите и видовете курсове и специализации, на които изпраща служителите.

Освен посочените обучаващи звена, съществуват и редица други, които са към съответните административни структури. Тези факти и обстоятелства насочват към **необходимостта от ефективен механизъм за перманентно взаимодействие между теория и практика**. От една страна е необходимо адаптиране на теоретичните знания към изискванията на практиката. От друга страна динамично променящата се нормативна уредба и социално-икономически условия изискват постоянно актуализиране на знанията на практикуващите контролни специалисти. Въз основа на достиженията и методите на науката могат да се решат редица практически въпроси и проблеми. Високото ниво на професионализъм и традиции във висшите училища могат да подпомагат завършилите обучението си лица в периодите на кандидатстване, приемане на работа, квалифициране и преквалифициране, както и повишаване в ниво и ранг за заемане на ръководни длъжности.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Адамов, В., Колев, К., Захариев, А., Марчева, А., Захариева, Г., Врачовски, Д., Кръстев Л. Работната сила в здравеопазването – предизвикателства на реформата. // Алманах научни изследвания. СА Д. А. Ценов - Свищов, 11, 2011.

Пепа Стойкова

2. Върбанов, Ив. За необходимостта от изработване на професионални стандарти в областта на връзките с обществеността. // Диалог, 2005, N 3.
3. Динев, М. Методологически проблеми на независимия одит в България. София, 2001.
4. Душанов, Ив., Димитров, М. Курс по счетоводство на предприятието. София, 2011.
5. Каменов, К. Моделираща среда и човешки потенциал. // Диалог, 2011, N 3.
6. Симеонов, О. Теорията на контрола и делото на проф. д.ик.н. Михаил Динев. // Годишник на УНСС, София, 2005.
7. Цанков, П., Цвяткова, Г. Данъчно-осигурителни процесуални проблеми. София, 2007.
8. Административнопроцесуален кодекс, Обн. ДВ бр. 30 от 11 април 2006 г.
9. Анализ и оценка на ефективността на централната държавна администрация. Институт за пазарна икономика. София, юли 2007 г.
10. Доклад за състоянието на администрацията за 2005 г., изготвен от Министерството на държавната администрация и административната реформа, приет от МС.
11. Доклад за състоянието на администрацията за 2010 г., приет от Министерски съвет.
12. Закон за държавния служител, Обн. ДВ бр. 67 от 27 юли 1999 г., посл. изм. ДВ бр. 100 от 20 декември 2011 г.
13. Класификатор на длъжностите в администрацията, приложение към ПМС № 47, в сила от 15.03.2012 г.
14. Наредба за длъжностните характеристики на държавните служители, приета с ПМС № 314 от 23.11.2011 г., в сила от 15.03.2012 г.
15. Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители, приета с ПМС № 8, ДВ бр. 106 от 30 декември 2011 г.