

Концепция за стратегическото управление на НИП за периода 2016-2021 г.

Драгомир Йорданов



НАЦИОНАЛЕН ИНСТИТУТ НА ПРАВОСЪДИЕТО
Иск. № 41-00-91

24.07.2016

А. Увод

Настоящата концепция за стратегическото управление на Националния институт на правосъдието (НИП) е разработена въз основа на развитието на Института от началото на мандата ми като директор от м. април 2011 г. до момента. В нея са отчетени достиженията на НИП, преодолените предизвикателства, научените уроци и пропуските, текущите дейности и факторите, определящи насоките на работа в средносрочна перспектива. Визията за НИП за следващия петгодишен период се базира както на правната и концептуална рамка, в която са разписани насоките и очакванията към неговата дейност, така и на възможностите за допълнително разработване на дейности в полза на българските магистрати и съдебни служители. Принципите, заложиени в настоящата концепция, са приемственост, непрекъснатост, високи професионални стандарти, прозрачност, сътрудничество, и не на последно място, обективна възможност за успешно осъществяване на поставените цели.

Б. Преглед на постигнатото

I. Заложени цели

Ако до 2010 г. НИП се развива предимно в посока разработване и въвеждане на нови форми на обучение и включване на все по-широк кръг целеви групи, то за периода 2011-2015 г. пред Института стоят три основни цели, формулирани във „Вижданията за развитието на НИП“, представени пред Управителния съвет, на базата на които бях избран за директор през м. март 2011 г.:

1. Да продължи да предоставя качествено професионално обучение и информационни услуги на българските магистрати и другите целеви групи;
2. Да се утвърди като водеща институция за съдебно обучение в Югоизточна Европа и на Балканите;
3. Да допринесе за утвърждаване авторитета на българското правораздаване във вътрешен и международен план.

II. Основни достижения

Фактите и статистиката за постигнатото се съдържа в Доклада за дейността на НИП за периода 2011-2015, приет от Управителния съвет¹. Тук ще бъдат изложени само основните достижения, показващи, че заложените цели са като цяло изпълнени.

1. Нарастване обема на учебната дейност с 40% за периода (от 5 727 участници през 2010 г. до 8026 през 2015 г.). Общо за периода в обученията в страната са взели участие 30 948 магистрати и съдебни служители.

¹ Докладът е достъпен на <http://nij.bg/News/News.aspx?lang=bg-BG&pageID=0&newsID=1001>

2. Развитие и въвеждане на нови образователни и информационни услуги:

- Обучения и стажове в партньорски институции в чужбина (общо 1 826 участници). По този показател България се нарежда на 8-мо място в ЕС, съгласно доклада на ЕК за съдебното обучение за 2015г.²
- Чуждоезикови обучения. Тази изцяло нова услуга се предлага от 2013 г. и в нея са се включили 793 участници.
- Дистанционно обучение (ръст от 530 % – от 13 обучения с 202 завършили участници през 2010 г. до 39 обучения с 1 070 завършили участници през 2015 г.)
- Публикации на ръчници и помагала– общо 19 издания за магистрати на хартиен и електронен носител, седем от които преиздадени или актуализирани и допълнени
- Създаване на Интернет портал по правата на човека www.humanrights.bg (съвместно с Министерство на правосъдието, с финансиране по Норвежкия финансов механизъм)

3. Постоянно обновяване тематиката на обученията, съобразно променящите се потребности на аудиторията – 100 нови програми и 112 актуализирани и допълнени.

4. Въвеждане на иновативни методи на преподаване и организация на обучението, като:

- развитие на ефективни форми на текущо обучение с ниска себестойност (регионални и дистанционни обучения)
- съчетаване на присъствени и електронни форми в текущото обучение на магистрати
- нови технологични решения в началното обучение и предоставяне на материалите почти изцяло в електронен (безхартиен) формат
- издаване на учебни помагала за кандидатите за младши съдии и младши прокурори, преиздадени поради голям интерес от страна на действащите съдии и прокурори.

4. Качеството на обученията се признава на национално и европейско ниво:

- „институтът е постигнал солидни резултати в предоставянето на качествено обучение, включително и на текущо обучение за практикуващи магистрати“³
- в доклада на Европейската комисия за добрите практики в съдебното обучение от 2014 г. са включени пет примера от НИП (от общо 65 за всичките 28 страни-членки)⁴

6. НИП започна да изнася свой експертен опит в рамките на Европейския съюз (Латвия, Великобритания, Европейската комисия), в страни от Западните Балкани (Албания, Косово) или Източното партньорство на ЕС (Азербайджан, Молдова), което допринася за повишаване авторитета на българската съдебна система в международен план.

7. Постигната бе значителна прозрачност и публичност в дейността на Института. На Интернет-страницата се оповестява цялата важна информация за дейността му:

- Годишният план и календарът на учебните дейности на Института

² Доклад на ЕК за съдебното обучение за 2015 http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/final_report_2015_en.pdf

³ Технически доклад, придружаващ Доклада на Комисията от 27.01.2016 г. до ЕП и Съвета относно напредъка на България по Механизма за сътрудничество и оценка (стр. 16 от версията на български език) http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2016_16_en.pdf

⁴ https://e-justice.europa.eu/content_good_training_practices-311-en.do?clang=en

- Откритите процедури за набиране на постоянни преподаватели в първоначалното обучение, както и на временни преподаватели за всички форми на обучения
 - Възможностите за стаж и обучение в чужбина, както и за чуждоезиковите обучения.
8. Съвместните обучения на магистрати с представители на разследващи органи от изпълнителната власт (МВР, ДАНС и други) са отличени като успешна и добра практика от участниците, националните партньори и Европейската комисия.

III. Предизвикателства, рискове и научени уроци

1. Финансиране и финансово управление

През последните пет години бюджетът на НИП остана на нивото от 2008 г. - около 3 млн. лева, съгласно Закона за държавния бюджет и последващите корекции. В допълнение, измененията в ЗСВ от 2011 г. възложиха на Института нови задължения – да изплаща от бюджета си сумите и осигуровките на кандидатите за младши съдии и младши прокурори – от 305 до 730 хиляди лева годишно, т.е. от 10% до 23% от бюджета на Института.

Решението бе да се поеме преценен финансов риск и НИП да кандидатства по проекти (основно по ОПАК и НФМ), за да се осигури ресурс за разширяване и разнообразяване на учебната дейност. За периода 2011-2015 г. Институтът изпълнява шест проекта по ОПАК и един по НФМ, както и няколко по-малки проекта с европейско финансиране. Проектите се изпълняват със собствен капацитет, като на външни изпълнители по реда на ЗОП са възлагани единствено неприсъщи за НИП дейности (логистика, превод, транспорт и други).

Законосъобразното провеждане на обществените поръчки и разходването на публични средства е потвърдено при проверки от Управляващите органи, ИА "Одит на средствата на ЕС" и Агенцията за държавна финансова инспекция. Изпълнението на проектите е проверявано и от Европейската комисия (за ОПАК) и Съвета на Европа (за НФМ).

Като потвърждение на доброто финансово управление верифицираните разходи към момента възлизат на 99.79 % за проектите по ОПАК и 99.95% за проекта по НФМ.

2. Човешки ресурси и вътрешна организация

През последните пет години щатната численост на НИП остана на нивото от 2008 г. – 60 щатни бройки, част от които незаети. Вътрешната организация на Института беше променена на два пъти, за да се отговори на нарасналия обем и разнообразие на учебната дейност и нарасналата роля на проектното финансиране за това. През 2012-2013 г. беше проведен функционален анализ. През 2014 г. Управителният съвет прие нова организационна структура, нови функционални характеристики и численост на звената, както и създаде две нови звена, имащи пряко отношение към управлението на проектите и обществените поръчки, при запазване на общата щатна численост.

3. Известен дисбаланс в тематиката на обученията

Следвайки препоръките от докладите по Механизма за сътрудничество и оценка и приетите Планове за действие в тяхно изпълнение, през последните пет години НИП даде приоритет на наказателноправната тематика в годишните си планове, което доведе до концентрация на дейности за една част от аудиторията за сметка на другите. Това се компенсира чрез подобрена координация с други органи на съдебната власт (ВСС, ВАС, отделни съдилища), които изпълниха проекти за обучения в области, незастъпени в годишния план на НИП.

4. Сграда

През 2015 г. до министъра на правосъдието беше отправено предложение Институтът да бъде преместен в друга сграда, а настоящата му сграда да се предостави на други органи на съдебната власт, за да се реши проблемът с тяхната пренаселеност. Въпросът беше разгледан на Управителен съвет и предложението беше отклонено.

Беше взето предвид, че сградата на НИП е ремонтирана и обзаведена не само със средства от държавния бюджет, но и със значителни по размер средства от Съединените щати, Европейския съюз, отделни държави-членки (Нидерландия, Германия, Франция, Испания, Великобритания) и нейното предназначение не може да бъде лесно променяно, включително и заради условията за отпускане на тази безвъзмездна помощ.

В Европа съществуват различни модели за настаняване на институциите за съдебно обучение (кампус, самостоятелна сграда, съвместно ползване). Възприетият преди повече от 12 години модел за НИП вече се е утвърдил и всяка промяна ще доведе до нарушаване ритъма на неговата работа и до неоправдани разходи.

5. Необходимост от по-активна комуникация

НИП полага усилия да комуникира открито и публично с магистратите, органите на съдебната власт и правната общност, като оповестява важна за дейността му информация на Интернет-страницата или поддържа пряк контакт с тях. Като добър пример може да се посочи проведената през 2015 г. серия срещи със съответните комисии на ВСС за запознаване с необходимостта от нови учебни програми и с тяхното съдържание, което спомогна за бързото им съгласуване от страна на ВСС.

В същото време, в някои отношения се наблюдава недобро познаване на историята, развитието и начина на организация и дейност на Института. Така, след проведените четири публични процедури за набиране на постоянни преподаватели, все още тяхната роля, статут, естество на работата и отговорности не се познават добре. В този контекст в процедурите участват относително малко кандидати, при това предимно от по-ниските съдебни нива. По отношение на временните преподаватели не успяхме достатъчно добре да разясним променените правила за тяхното набиране, според които всеки може да се кандидатира сам. В резултат ценени и уважавани преподаватели (предимно от върховните съдилища) не бяха първоначално включени в списъка. В същото време постъпиха кандидатури от по-ниските съдебни нива, посочили компетентност по твърде широк кръг въпроси.

Налице е необходимост от по-активна и разнообразна комуникация с магистратите, органите на съдебната власт и правната общност, включително разширяване каналите за подаване и получаване на обратна информация.

IV. Изводи

Учебната дейност е значително разширена, обновена и разнообразена. Институтът се утвърди като надежден и уважаван партньор във вътрешен и международен план, с което допринася за повишаване авторитета на българската съдебна система.

Целите, поставени през 2011 г., са изпълнени благодарение на усилията на екипа на Института, на преподавателите, на подкрепата от страна на магистратската общност и съдебните служители, на Управителния съвет, на ВСС, на върховните съдебни инстанции, Прокуратурата, Министерство на правосъдието, чуждестранните и национални партньори.

Положителна оценка за дейността на НИП се съдържа във всички доклади на Европейската комисия по механизма за сътрудничество и оценка за последните пет години.

В. Фактори, определящи целите и развитието на НИП за следващия петгодишен период

I. Стратегическа, политическа и нормативна рамка на дейността на НИП

Редица национални и европейски политически, стратегически и нормативни документи задават насоките за развитие на Института и очертават неговите основните цели и мерките за тяхното достигане за следващия петгодишен период. Най-важните от тях са:

- 1) Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, приета от Народното събрание, ДВ., бр.7 от 27.01.2015 г., по-конкретно Специфична цел 3: „Устойчиво повишаване на качеството на дейността на Националния институт за правосъдие (НИП) и утвърждаване на достиженията му“:
 - Усъвършенстване на първоначалното обучение и надграждане ролята на магистратите-наставници.
 - Разширяване тематиката и формите на обучение и целевите групи и въвеждане на нови програми за задължително обучение.
 - Подобряване на системата за непрекъснато идентифициране на потребностите от обучение в рамките на отделна структура на съдебната власт или съдебен регион. Разработване на ефективна система за оценка на качеството на всеки обучителен курс.
 - Внедряване на система за управление на качеството и дългосрочна програма за организационно развитие, включително подобрене на организационно-управленската структура при гарантиране програмната самостоятелност на НИП.
 - Развиване на система от мерки за стимулиране и наблюдение на усъвършенстването на правната квалификация на прокурорите и съдиите и гаранции за участието им в обучения.

както и други специфични цели⁵, относими към дейността на НИП, като:

- Засилване обучението на магистратите по правилата за етично поведение.
 - Развитие на капацитет в НИП за провеждане на приложни изследвания в областта на правосъдието.
 - Обучения по практиката на ЕСПЧ, свързани с постановени решения срещу България.
 - Обучения, съпътстващи въвеждането на възстановителното правосъдие.
- 2) Пътната карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, приета от Министерския съвет на 22 април 2016 г.;
 - 3) Измененията в ЗСВ през 2016 г. (приети и в процес на подготовка) и в частност въвеждането на индивидуален план за развитие на магистратите;
 - 4) Съобщение на Европейската комисия от 13.10.2011 г. относно съдебното обучение⁶ и Резолюция на Европейския парламент от 14.03.2012 г. относно съдебното обучение⁷;
 - 5) Споразумението за партньорство между България и Европейската комисия за програмния период 2014-2020 г.;⁸

⁵ Специфични цели 1.4.3, 3.1.2, 5.3.5 и 5.6.1 от Стратегията.

⁶ COM (2011) 551 Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета "Изграждане на доверие в правосъдието в целия ЕС. Ново измерение на европейското съдебно обучение".

⁷ 2012/2575(RSP) Резолюция на Европейския парламент от 14 март 2012 относно съдебното обучение

- 6) Основните насоки за дейността на НИП (2014-2020 г.), приети от Управителния съвет на 20.05.2014 г.;
- 7) В по-краткосрочен план – документите и препоръките по МСО и Плана за действие за 2016 г. за изпълнение на препоръките от доклада на ЕК от м. януари 2016 г.

II. Фактори и рискове за развитието на НИП

При очертаването на целите на НИП за следващия петгодишен период и мерките за тяхното постигане следва да се имат предвид и следните фактори и рискове за неговото развитие:

1. Финансови ресурси и финансово управление

Доброто финансово управление, показано от НИП през последните пет години, ще има решаващо значение за изпълнението на възложените на Института функции, постигането на заложените цели и изпълнението на мерките за тяхното постигане.

Бюджетът на НИП (като част от бюджета на съдебната власт) се очаква да остане на сегашното ниво или да претърпи минимално увеличение. При досегашните параметри той е достатъчен да обезпечи издръжката, възнагражденията на служителите и сумите за кандидатите за младши съдии и младши прокурори, дължими им по силата на закона, както и провеждането на задължителните обучения и на част от незадължителните обучения.

Основният ресурс за разширяване и обогатяване учебната дейност на Института и въвеждането на нови дейности може да бъде осигурен по проекти и програми, най-вече по Оперативната програма „Добро управление“ (ОПДУ), съгласно Пътната карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

Проектното финансиране по ОПДУ поставя допълнителни изисквания и предизвикателства пред Института. Очакваното въвеждане на програмното бюджетиране в съдебната власт ще доведе за НИП до съчетано управление на бюджетни и проектни средства. Оперативната програма има свои индикатори, които трябва да бъдат постигнати. За разлика от предишния програмен период, финансирането е поставено в зависимост от постигането на заложените в Споразумението за партньорство и самата Оперативна програма резултати. През 2018 г. ще се проведе междинна проверка от страна на Европейската комисия, от изхода на която ще зависи продължаването на финансирането до края на програмния период.

Институтът е натрупал опит и е изградил институционална и персонална репутация за добро управление на проекти. Установени са отлични работни отношения с Управляващия орган и Европейската комисия. Открити са процедури и се подготвят проектни предложения. Въпреки това, променените условия за новия програмен период и изменената национална нормативна уредба (новият ЗУСЕСИФ и подзаконовите актове към него) представляват рискове за доброто финансово управление, с които НИП трябва да се съобразява. Промяна в управлението на Института в този момент също трябва да се разглежда като рисков фактор.

2. Човешки ресурси и вътрешна организация

Съдебната система е в процес на оптимизиране на своята администрация. В тези условия е нереалистично да се очаква увеличаване числения състав на НИП, въпреки нарастващия обем дейности и новите функции, които му се възлагат. Необходимо е да се оптимизират както вътрешната организация на Института, така и работните процеси в него, за да се обезпечи ефективното му функциониране в рамките на настоящата щатна численост.

⁸ <http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0212&n=3099&g>

Намаляването на числения състав ще се отрази отрицателно на способността на Института да постигне поставените пред него основни цели в полза на съдебната власт.

3. Динамична институционална и законодателна среда

Независимо от разделянето на ВСС на две колегии трябва да продължи установеният до момента успешен подход на съвместни обучения във всички форми между съдии, прокурори и следователи, за изграждане на обща рамка на компетентност, на обща магистратска култура и на принадлежност към съдебната власт.

Обособяването на колегиите ще даде известно отражение върху съвместната работа и комуникацията с ВСС. Въпросите на обучението остават от компетентността на Пленума. В същото време трябва да се развият работните отношения и с двете колегии, доколкото планирането и провеждането на конкурсите, свързани с последващо обучение в НИП, са от тяхна компетентност. В Пътната карта към Стратегията е предвидено НИП да съдейства на ВСС при разработването и прилагането на индивидуалния план за развитие на магистратите.

Разширяването функциите на ИВСС предполага разработването на специфични програми за обучение, в сътрудничество с национални и международни партньори.

Законодателната програма на Министерство на правосъдието и Народното събрание предвижда промени, свързани с наказателното и административното правосъдие, детското и възстановителното правосъдие, несъстоятелността, противодействието на корупцията, транспонирането на директиви на ЕС и други законодателни инициативи, което ще наложи провеждането от страна на НИП на значителен брой съпътстващи обучения, в някои случаи с привличане на чуждестранен експертен капацитет.

4. Глобални феномени, засягащи работата на правосъдието у нас

Дейността на правосъдието у нас през следващите години ще бъде засегната и от глобални феномени, като тероризъм и радикализация, миграционни процеси, киберсигурност и други. Посрещането на тези предизвикателства изисква изработването на общи европейски политики и норми, през законодателни промени на национално ниво, както и през въвеждането на добри европейски практики, които налагат провеждането на специализирани обучения със силно международно експертно участие.

5. Предстоящото българско председателство на ЕС

България поема председателството на ЕС през втората половина на 2018 г. В момента се обсъжда ролята на НИП в подготовката на съдебната система за това предизвикателство.

Планира се през втората половина на годината да бъде предприета неформална инициатива за обмяна на опит в тази област с други страни-членки на ЕС, и на основа, съгласувано със заинтересованите институции, да бъде предложен работен план за подготовка.

Г. Конкретни цели на НИП за следващия петгодишен период

Предвид изброените по-горе фактори, които определят насоките за развитие на Института и очертават неговите основни цели и мерките за тяхното достигане за следващия петгодишен период, могат да се набележат следните няколко конкретни и постижими цели:

1. НИП да увеличи обема на учебната си дейност в количествено отношение, така че към 2020 г. да е в състояние да **гарантира на всеки магистрат поне едно обучение годишно**, като поне **половината магистрати да са участвали в обучения по европейско право** или по право на друга държава-членка, в обучение в чужбина или в езиково обучение.

2. НИП да продължи да повишава качеството и разнообразието на учебната си дейност, включително:
 - 2.1. чрез развиване на съществуващи и въвеждане на нови тематики, форми и методи на обучение
 - 2.2. чрез разширяване разнообразието от образователни и информационни услуги
 - 2.3. чрез постепенно въвеждане на система за управление на качеството, така че към 2020 г. да бъде сертифициран по CAF⁹
3. НИП да развие капацитета си за провеждане на приложни изследвания в областта на правосъдието.
4. НИП да развива най-широки възможности за международен обмен, включително чрез изнасяне на опит, с което да съдейства за разширяване и разнообразяване на учебната дейност и да допринася за издигане авторитета на съдебната власт.

От 2013 г. НИП участва в разработването на основните национални стратегически и нормативни документи, които задават целите и насоките за неговото развитие в периода до 2020 г. Подготовката и планирането на дейността му на тази основа са като цяло завършени. Някои от набелязаните общи и конкретни цели и мерки за тяхното постигане вече се изпълняват.

Д. Мерки за постигане на общите и конкретни цели

I. В областта на първоначалното обучение и други форми на задължително обучение по чл. 259 и чл. 261 от ЗСВ

1. Анализ и препоръки за подобрене на новия модел на първоначално обучение (в сила от 01.01.2012 г.)

Четири випуска кандидати за младши магистрати ще са завършили първоначалното си обучение в НИП по новия модел към м. юли 2016 г., което е добра основа до края на годината да бъде извършен анализ на неговото приложение в практиката и да бъдат формулирани препоръки към самия модел, както и към учебната програма като съдържание, структура, тематика и форми на обучение.

За събирането на информация ще се ползват различни методи, ще се проведат работни срещи с административните ръководители, магистратите от съответните ниво (окръжен съд и районна прокуратура), наставниците, самите младши магистрати (част от които вече са назначени на районно ниво), настоящи и предишни постоянни преподаватели.

Към настоящия момент могат да се открият някои предварителни изводи:

- Процесът на подбор на кандидатите чрез конкурс и провеждане на заключителните изпити, а от там и учебната програма на първоначалното обучение, са насочени основно към правно-технически знания и умения;

⁹ Common Assessment Framework, Обща рамка за оценяване на организациите в сферата на публичната администрация

- Необходимо е разширяване на обучението по професионална етика и професионално поведение. В тази посока са препоръките на GRECO, както и мярка 59 от Плана за действие за 2016 г. по МСО.
- Необходимо е създаването на механизъм за официално информиране на ВСС за показаните от курсистите професионални и нравствени качества и цялостното им представяне по време на обучението, наред с резултатите от изпитите. Предложения за законодателни изменения в тази насока се подготвят.

2. Възстановяване института на младшите следователи

В хода на обсъжданията на измененията в ЗСВ на ниво работни групи бе направено предложение за възстановяване на института на младшите следователи. Ако възприетият подход е да се укрепва и развива независимото магистратско разследване, то трябва да се гарантира и неговото кадрово обновяване. НИП има готовност за създаване и прилагане на практика на програма за обучение на кандидати за младши следователи. Предвид цикъла на планиране и обявяване на конкурсите, ако бъдат приети съответните законодателни промени, може да се очаква конкурсът да бъде обявен през януари 2017 г., съответно първият випуск да започне обучението си през септември 2017г.

3. Преработване и актуализиране на помагалата за младши съдии и младши прокурори.

Помагалата за младши съдии и младши прокурори бяха издадени за първи път през 2013 г. и преиздадени през 2015 г. поради големия интерес към тях от страна на действащите магистрати. Развитието на законодателството и съдебната практика налагат актуализиране, преработване и преиздаване на помагалата на хартиен носител и в електронен формат за по-широко разпространение, което може да бъде извършено през 2017 г. Подобни помагала е необходимо да се издадат и за младшите следователи, на основата на разработените от НСлС методики за разследване.

4. В областта на началната квалификация

В хода на обсъжданията на измененията в ЗСВ се предлагат промени, целящи да намалят броя на магистратите, назначени чрез конкурси за първоначално назначаване, както и да ограничат съдебните нива, на които такова назначаване може да се случва. Това ще доведе до относително намаляване броя на обучението за първоначална квалификация.

Същевременно, отчитайки положителния ефект от дейността на наставниците за професионалното развитие на младшите магистрати, е желателно да се уреди законодателно определянето на наставници и на магистратите, назначени чрез конкурси за първоначално назначаване.

5. Развитие на института на магистратите-наставници

Подготвят се законодателни промени, целящи въвеждане на атестиране за младшите магистрати преди назначаването им на районно ниво, при което да бъде отчитано мнението на административните ръководители и магистратите-наставници.

В тази връзка през 2017 г. следва да се извърши преработване и допълване на наръчниците с добри практики на наставниците, както и да бъдат проведени допълнителни обучения, съвместно с колегиите на ВСС, за участието им в процеса на атестиране.

6. Задължителна текуща квалификация

Понастоящем по решение на ВСС текущата квалификация е задължителна по реда на чл. 261 ЗСВ в случаите на повишаване от районно на окръжно ниво и при назначаване на длъжност в административен съд.

За по-доброто управление на органите на съдебната власт НИП ще разшири настоящата програма за обучение на административни ръководители с продължителност от 3 дни до няколко надграждащи модула, обхващащи въпроси на управлението, дългосрочното планиране, финансовото управление, човешките ресурси, обществените поръчки, комуникацията, личните данни, класифицираната информация, достъпа до обществена информация, протокол и етикет и други необходими познания и умения. Част от модулите ще се разработят и осъществят в партньорство с Института за публична администрация и Дипломатическия институт, съвместно с които НИП вече е провеждал част от изброените обучения. След провеждането на пилотни обучения, до 2018 г. **НИП ще предложи на ВСС да въведе задължителна текуща квалификация по чл. 261 за всички новоназначени административни ръководители**, каквато практика съществува в редица европейски страни.

II. В областта на незадължителното обучение за магистрати и съдебни служители

1. Увеличаване обема на учебната дейност

Увеличаване обема на учебната дейност за постигане на поставената цел № 1 ще се осъществи чрез съчетаването на няколко подхода:

- Развиване на съществуващи форми на обучение (регионални, дистанционни), които могат да включат по-голям брой участници при ниски разходи и ограничен човешки ресурс от страна на НИП;
- Развиване на нови, основани на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) форми на обучение, които да позволят достигане до по-широка аудитория, като уебинари, видеоконференции, web-stream. При въвеждането им ще бъдат използвани добри практики от други страни-членки;
- Създаване на нова организация за провеждане на традиционни присъствени форми на обучение, като **въвеждане фигурата на ръководител на курс или модератор**. Това ще повиши експертността и капацитета на НИП за провеждане на повече обучения, ориентирани към конкретни практически проблеми на правосъдието. Тази добра практика, прилагана във Франция и други страни-членки, НИП въведе експериментално в края на 2015 г. и през 2016 г. с добри резултати.

2. Отговаряне на реалните потребности от обучение. Проучване на нуждите и планиране на дейността.

Понастоящем проучването на нуждите се извършва чрез въпросници, анкети, фокус-групи, допитване до институции, анализ на международни ангажменти на страната, преглед на законодателната програма и т.н. Планирането на дейностите се извършва с оглед приоритетите на системата като цяло.

През следващите години постепенно ще се въвежда система за проучване и планиране на индивидуалните потребности на магистратите от обучение, паралелно с въвеждането на индивидуалния план за развитие. Ще бъде ползван опит и добри практики от други страни-членки, където този подход се прилага успешно. Целта е към 2020 г. да е въведена електронна система за индивидуално проучване, планиране и осъществяване на обученията, което ще улесни постигането на Цел № 1.

3. Тематики на обученията

Тематиките за обучение, към които магистратите проявяват интерес в средносрочен план, бяха идентифицирани в процеса на подготовка на Основните насоки за развитие на НИП 2014-2020 г. чрез анкети, фокус-групи и срещи с магистрати от цялата страна:

- Съвременни форми на престъпна дейност (организирана престъпност, корупция, финансови, данъчни и митнически престъпления, пране на пари, киберпрестъпления, трафик на хора, отнемане на незаконно придобито имущество и т.н.), които в значителна степен са обхванати от препоръките по МСО и Плана за действие;
- Въздействие на правосъдието върху икономиката (търговско право и несъстоятелност, защита на потребителите, защита на конкуренцията и други);
- Специфични неправни познания, свързани с и влияещи върху правораздаването: икономика, финанси, стопанско и държавно управление, медицина, психология, ИКТ, различни видове експертизи (т.нар. интердисциплинарна тематика);
- Европейско и международно право, чуждестранни правни системи, чужди езици
- Управление на съдебната система (финансово управление, обществени поръчки, комуникация, човешки ресурси и други)
- Специфични познания и умения, необходими на общата и специализирана съдебна администрация
- Ново законодателство и противоречива съдебна практика

Приоритетните тематики за всяка година се определят от Управителния съвет чрез годишния план за дейността на НИП. Институтът проявява гъвкавост за нанасяне на промени в плана, като запазва известен капацитет и финансов ресурс в резерв.

През 2017 г. ще се проведе нов цикъл на планиране и проучване на нуждите от обучение за периода 2018-2020 г.

4. Аудитория

НИП ще продължи да организира обучения за смесена аудитория по обща тематика. Последните години има засилено търсене на такива обучения, които се оценяват като успешна практика. Като пример може да се посочи обучение на административни и районни съдии по административнонаказателна тематика, на граждански и административни съдии по ГПК, вещно право и кадастър, на магистрати и разследващи органи на изпълнителната власт по специализирани наказателноправни тематики.

Ще се разширят обученията за административни ръководители и техни заместници с цел по-добро управление на органите на съдебната власт и на съдебната система като цяло. Целта е в перспектива до 2018 г. тези обучения да станат задължителни по реда на чл. 261 ЗСВ, както беше отбелязано по-горе.

Ще се развиват обученията за магистрати, участващи в различни специализирани професионални мрежи (Европейска съдебна мрежа, специализирани мрежи от прокурори, координатори по ЕП). Изрично искане за подобни обучения има от съдиите, членове на Европейската съдебна мрежа по наказателноправни въпроси. Институтът има отличен опит с прилагането на комбиниран подход при обученията по Европейско право, отчетен от

Европейската комисия като добра практика, който ще е подходящ при обученията на магистратите от специализираните професионални мрежи.

Ще се обсъди необходимостта и възможността НИП да поеме обучението на нови целеви групи, като съдебните заседатели, за обучението на които Институтът към момента оказва съдействие, без да се ангажира пряко.

III. Мерки за повишаване качеството на обученията

1. Преподавателски и методически капацитет

Списъкът с временните преподаватели е необходимо да бъде постоянно разширяван и обновяван, основно по приоритетните тематики. На Управителния съвет ще бъдат предложени политики и принципи за набиране на временни преподаватели. Постоянно ще бъдат разяснявани ролята и статутът на постоянните преподаватели.

Ще се усъвършенства и допълни базата данни за преподавателите с информация относно преподавателската им дейност, участието в стажове и специализации, езикови познания и друга необходима информация.

Обучението на обучители за методика на преподаването в присъствени и дистанционни форми на обучение ще продължава да се развива и провежда редовно.

Капацитетът на НИП да въвежда и прилага съвременни методи на преподаване ще бъде укрепен чрез създаване до края на годината на методическо звено на функционален принцип, включващо представители на учебните звена и преподаватели в обучението на обучители за всички целеви групи. Звеното ще има за задача да обсъжда, разработва и предлага най-подходящи методики за различните форми на обучение, възможности за съчетаване на присъствени с електронни форми, стандарти за изготвяне на учебни материали и т.н. Ще бъде използван опитът на други страни-членки чрез включване на НИП в работна група „Методики за съдебно обучение“ на Европейската мрежа за съдебно обучение на предстоящото Общо събрание на Мрежата.

2. Въвеждане на система за управление на качеството

От 2017 г. ще започне процес на преглед, описание, анализ, стандартизиране и автоматизиране на работните процеси в Института, включително управлението на учебната дейност. Ще бъдат анализирани съществуващите практики и въведени минимални стандарти за качество.

От 2017 г. ще започне разработването и въвеждането на система за оценяване ефективността на обученията, използвайки добри практики, въведени в други европейски страни на базата на метода на Kirkpatrick.

Поетапно ще се въвежда система за управление качеството, така че към 2020 г. НИП да бъде сертифициран по CAF (Обща рамка за оценяване на организациите в сферата на публичната администрация).

3. Развитие на ИКТ за по-добро управление и предоставяне на по-качествено обучение

В дългосрочен план учебната дейност и управлението на Института ще стъпват в много по-голяма степен на ИКТ с цел по-добро управление и предоставяне на по-качествено обучение. Концептуалната обосновка и подготвителните дейности вече се извършват.

Платформата за дистанционно обучение ще бъде (както и до момента) постоянно усъвършенствана от гледна точка на функционалности, удобство на потребителите и

технология. Ще се търсят възможности за предоставяне на разнообразна по вид информация и възможности за общуване (текст, презентации, картина на запис и на живо, дискуссионни форуми, тестове за самооценка, материали за самоподготовка и други) за по-широка аудитория.

Предвидено е разработването на ново за НИП направление в дистанционното обучение, а именно изготвянето на учебни филми и видеоматериали. Опитът на други страни-членки сочи, че това е перспективен метод за достигане до широка аудитория с минимални разходи и човешки ресурси. Наред с това ще се въведе на видеострийминг на обученията, публични лекции, форуми, конференции и др., за да стигне информацията до широк кръг лица на живо или под формата на технически достъпен и лесен за ползване запис.

Ще продължи да се развива публикуването на учебни материали и други публикации на Екстранет системата на НИП, като тя ще бъде обединена с платформата за дистанционно обучение в общ достъп (SSO - single sign on).

Всички работни процеси (приемане на заявки, обработването им, допускане на участници, издаване на удостоверения за завършване, отчитане на проведените обучителни дейности, предоставяне на текущи справки за преподаватели, участници, тематики и т. н.) ще се интегрират в подходяща за целта информационна система до края на 2018 г.

Наред с това ще бъде разработена „Политика за информационна сигурност“, в която трябва да бъдат включени: механизми за управление на достъпа; механизми за антивирусен контрол; мрежова и операционна сигурност – осигуряване на механизми за контрол и гарантиране сигурността на данните в мрежи и защитата срещу неразрешен достъп; разработване и поддръжка на приложенията, възстановяване на ИТ след бедствия.

Интегрираната информационна система на НИП следва да бъде изградена при спазване на общоприетите изисквания за сигурност.

IV. Разработване на нови и развиване на съществуващи продукти и услуги

1. Изграждане на капацитет за приложна изследователска дейност в областта на правосъдието

Свързването на съдебното обучение с приложна изследователска дейност в областта на правосъдието се наложи като стабилна тенденция през последните години в Европа и в международен план. Изграждането на капацитет за приложна изследователска дейност в областта на правосъдието ще допълни и завърши естествения цикъл на дейности на Института. Това се предвижда както в Стратегията за съдебна реформа (специфична цел 3.1.2), така и в Пътната карта към нея и в Основните насоки за развитие на НИП.

Институтът вече има известен опит в тази област, натрупан от няколко *ad hoc* проучвания, извършени по инициатива на съдебни органи през последните пет години. Лично аз имам непосредствени наблюдения върху добри практики от Съединените щати и различни европейски страни, където тази дейност се осъществява от години.

Необходимо е да се подберат и анализират в подробности няколко добри примера, на базата на които да се предложи на Управителния съвет подходящ за България модел за извършване на приложна изследователска дейност в областта на правосъдието, с разчети за необходимите ресурси. Първите пилотни проучвания могат да се проведат до края на 2018 г. и, след като бъдат анализирани резултатите, в срок до 2020 г. да бъде разгърнат капацитетът на Института.

2. Публикации с практическа насоченост

Дейността по публикуване на разработки, наръчници, пособия и други материали с практическа насоченост за нуждите на магистратите и съдебните служители ще продължи и ще бъде сложена на по-системна основа. На Управителния съвет ще бъде представян план за публикациите, като част от годишния план на Института, включително възобновяването на Библиотека НИП и издаването на бюлетин на Института. Ще бъде разработен механизъм за определяне на приоритетните теми, насоченост, аудитория, вид на публикациите (печатни или в електронен формат). Ще бъде предложено и обявяването на ежегоден конкурс за млади магистрати за авторски материали с практическа и приложна насоченост. Концептуалната обосновка за развитие на публикационната дейност е в процес на изготвяне.

3. Библиотека и информационни услуги

Необходимо е да се популяризира допълнително Библиотеката на НИП сред магистратите и правната общност. Нейната специализация в областта на Европейското и международното право ще продължи да се развива, като се обогатява библиотечната колекция.

Ще бъде създаден институционален репозиториум - хранилище с разнообразен набор от учебни и други материали, съставляващи интелектуалното богатство на Института, с различни нива на достъп, което ще гарантира повече ефективност, видимост и иновация в работата на НИП.

Интернет-сайтът на Института ще бъде преработен в портал, даващ достъп до цялата информация и всички образователни и информационни дейности.

V. Развитие на институционалните и международните отношения

Институтът ще продължи интензивно да развива институционални и международни отношения с цел привличане на ресурси и изграждане на партньорства за разширяване и разнообразяване учебната дейност на Института.

Партньорствата с институции у нас и в чужбина допринасят за учебната дейност на НИП с:

- предоставяне на лектори и експерти
- предоставянето на добри практики за пренасяне у нас
- разширяване капацитета на Института за провеждане на обучения за магистрати и съдебни служители по теми, които не са сред застъпените в неговата програма
- провеждане на стажове и обучения в чужбина
- износ от страна на НИП на опит в страната и чужбина, което допринася за повишаване авторитета на съдебната система

До края на годината на Управителния съвет ще бъдат предложени политики и принципи относно партньорствата, включително относно финансовите ангажименти на Института, както и Правила относно управлението на проектите. За целта ще бъдат използвани утвърдени практики на Европейската мрежа за съдебно обучение.

На предстоящото Общо събрание на ЕВСО НИП ще кандидатства за включване в още две ключови работни групи – „Програми“ и „Методики за съдебно обучение“.

VI. Развитие на НИП като организация. Развитие на нейния експертен и административен капацитет

Организационната и управленска структура на НИП ще бъде приведена в съответствие с актуалните цели и задачи на Института и наличните ресурси, при засилване подхода за делегиране на отговорности. Основните работни процеси ще бъдат оптимизирани и автоматизирани, както бе описано по-горе.

Ще бъде актуализирана вътрешната политика за развитие на човешките ресурси, включително по въпроси като мотивацията на служителите, атестациите, възможностите за развитие и обучения и други. На тази основа на Управителния съвет ще бъдат предложени нови Правила за управление на човешките ресурси.

Периодично ще бъдат актуализирани Основните насоки за развитие на НИП 2014-2020, като през 2018 г. ще бъде извършен цялостен преглед на този стратегически за Института документ.

VII. Подходи и принципи

1. Сътрудничество и партньорство

НИП е националната институция за съдебно обучение. Нейният институционален път от основаването на Центъра за обучение на магистрати до днес е основан на принципа на сътрудничество и партньорство:

- между национални и международни партньори;
- между изпълнителна и съдебна власт;
- между отделните звена на съдебната власт;
- между отделните магистратски професии.

Институтът ще продължи да работи в посока на общия интерес на заинтересованите от успешна, ефективна, модерна институция за съдебно обучение и в сътрудничество с всички тях.

2. Комуникация

Институтът ще засили двустранния диалог и комуникация с всички органи на съдебната власт, с магистратите и съдебните служители, с професионалните организации, с неправителствения сектор, с правната общност, с националните и международни партньори.

Особено внимание ще бъде отделено на комуникацията с ръководните органи – Управителния съвет, ВСС и неговите колегии, Министерство на правосъдието.

По-активно ще бъдат разясняван работните процеси, политиките и правилата на Института, начинът на работа, а не само видимата страна и резултатите.

3. Прозрачност и откритост

Информацията за дейността на Института ще продължава да бъде давана в максимална степен публично и открито чрез Интернет-сайта/портала.

4. Подкрепа

За успеха на своята дейност и за постигането на поставените цели Институтът ще продължи за разчита на подкрепата на магистратите и съдебните служители, на органите на съдебната власт, на правната общност и националните си и международни партньори.

Е. Лична мотивация

Въпреки че работя в областта на съдебното обучение вече почти 17 години, мога да твърдя, че тази кауза е ежедневно предизвикателство за мен.

От самото начало на този процес, заедно с екипа на ЦОМ и НИП, с подкрепата и съдействието на голям брой съмишленици, включително на магистратската общност и съдебната власт като цяло, преодоляхме немалко препятствия най-различно естество – институционални, законодателни, финансови, битови и други.

Благодарение на високите професионални стандарти и открития диалог с всички партньори, съумяхме да запазим статута на НИП като независима институция, работеща в полза на съдебната власт, със стабилна национална и международна репутация.

Запазването на тези достижения не е даденост, а изисква ежедневни усилия, непрекъснат контакт с членовете на УС, ВСС, органите на съдебната власт, магистратите и съдебните служители, правната общност, европейските институции и международните партньори.

Динамичната среда, в която понастоящем НИП трябва да обезпечава качествено и навременно обучение, изисква гъвкавост, бързина, прозрачност, добра формална и неформална комуникация. В този контекст натрупаният личен опит и контакти неведнъж са били от решаващо значение.

Не на последно място, започналите през последните няколко години процеси на подготовка и планиране за новия програмен период, доказаните резултати в доброто финансово и проектно управление, опитът и авторитетът от участие в международни дейности и инициативи, постигнати благодарение на целенасочени усилия и постоянни високи стандарти на работа, изискват непрекъснатост, пряк диалог и са в немалка степен неформални гаранции, произтичащи от институционалния и личен авторитет.

През целия период поддържам активен диалог с магистратската общност и със съдебната власт като цяло и непрекъснато се информирам за конкретните нужди в областта на съдебното обучение. Натрупаният от мен полезен опит извън НИП винаги съм използвал за развитието на Института и за разширяването на преките контакти и на възможностите за обучение и изява на български магистрати в национален, европейски и международен план. Убеден съм, че това е един успешен начин българската съдебна система да преодолява критиките и предразсъдъците и постепенно, но неотклонно да печели доверие и уважение.



ДРАГОМИР ЙОРДАНОВ