

Fondacija Friedrich Ebert

Фондация "Фридрих Еберт"
Конфедерация на труда "Подкрепа"

Analis na
АНАЛИЗ
pravnoto sastojanie
na därgazavnite sluzhiteli
**НА ПРАВНОТО СЪСТОЯНИЕ
НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ**
po vreme
na administrativnata
reforma
**ПО ВРЕМЕ
НА АДМИНИСТРАТИВНАТА
РЕФОРМА**

София, 1996

A 97 - 02032



**АНАЛИЗ НА ПРАВНОТО СЪСТОЯНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ
СЛУЖИТЕЛИ ПО ВРЕМЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА
РЕФОРМА**

Образователна поредица за синдикални членове,
осъществявана със съдействието на
Фондация
"Фридрих Еберт" - Германия

БЕЗПЛАТНО ИЗДАНИЕ

Автори:

Автори:
Росица Митрева
Марияна Иванова

Rosica Mitreva

Marijana Ivanova Тираж 1000 екземпляра
Формат 16/60/90
"Графимакс" ООД

София, 1996

Редактор:
Стефка Лозева

ПРЕДГОВОР

Промените във всички сфери на обществено-политическия и икономически живот в България обуславят необходимостта от изграждане на нова структура на държавната администрация. Една от целите на административната реформа е осигуряване на административна уредба в съответствие със стандартите на демократичните страни и с оглед бъдещето присъединяване на България към Европейския Съюз.

Цел на настоящата брошура е да служи на профсъюзните членове като народник, който да изясни: 1. статута на държавния служител; 2. какви права и задължения има той; 3. какво изиска да бъде приет отделен закон за държавния служител; 4. какво ще се промени по отношение на социалното осигуряване на държавния служител, както и да запознае законодателите със становището на Профсъюза по някои спорни въпроси, породени от несъответствия между Конституцията на страната и съществуващото в момента законодателство.

Издателите КТ Подкрепа и Бюро Балкани на Фондация "Фридрих-Еберт" се надяват, че със своята актуалност и професионализъм това издание ще улесни и придвижи напред административната реформа в България.

Росица Митрева
Марияна Иванова
експерти КТ Подкрепа

Д-р Марк Мейнардус
Директор на регионално бюро
"Балкани"
на Фондация "Фридрих-Еберт"

ГЛАВА ПЪРВА

I. ДЪРЖАВНА СЛУЖБА

1. Исторически бележки.

1.1. В качеството ѝ на класическо за юридическата наука и практика понятие държавната служба има своя генезис в древността.

Създаването и функционирането на държавата, независимо от формата на държавно устройство и управление, предполага изграждането на държавна администрация. Многовековната практика е доказала по безспорен начин, че без стабилен апарат държавата не би могла да функционира - да изпълнява своите задачи във вътрешната и външната политика, да удовлетворява потребностите на обществото, да участва в междудържавните отношения и т.н.

Държавната служба като юридическа категория има сравнително константно съдържание, обусловено от предимно еволюционния път на развитие и усъвършенстване на законодателството и практиката в тази сфера на обществените отношения. Независимо от модификациите, характерни за отделните исторически периоди държавни системи и политически режими, по същество държавната служба остава устойчива величина, непреходна във времето и с идентично съдържание, а именно - дейност по изпълнение функциите на държавата.

1.2. Различни концепции и схващания са били формирани в

опитите за дефиниране на държавната служба.

Според бюрократичната концепция иманентно присъщо качество на държавната служба е бюрократизма в качеството му на система от общи, неперсонифицирани правила за действия по изпълнението на определена държавна функция, осъществявана в условия на централизация на властта и служебна йерархия. Без да се отрича безспорно формалния характер на тези правила, подчертава се тяхната висока степен на рационалност и разумност, доказана в процеса на многократното им прилагане.

Бюрократичната концепция има своите поддръжници и до днес. Констатирано е, че членовете на либералните общества, с установени демократични традиции в управлението, открио изповядват своето доверие в бюрократизма като приемлив механизъм за решаване на общите и частни проблеми по един разумен, обективен начин. За разлика от тях членовете на обществата на т.н. "нови демокрации" имат ясно очертано негативистично отношение към бюрокрацията, в която по исторически обективни причини се влага на практика противоположен смисъл.

Поддръжниците на концепцията за обществената служба разглеждат държавната служба като "служба на короната", включваща лицата, изпълняващи правителствени решения и я разграничават от останалите видове дейности, осъществявани от политиците, военни, правозащитните органи и т.н.

Съществува и концепция за публичната служба, съгласно която това понятие се разглежда в два аспекта: организационен - това е организацията, учредението, в което се извършва дейността по осъществяване функцията на държавата и съответния административен апарат; и функционален - това е самата дейност, насочена към удовлетворяване на обществените потребности, наричана още "мисия в обществен интерес".

В различните правни системи законодателно е закрепена една или друга концепция за държавната служба, която отрязава съответната национална специфика и традиция.

1.3. В България при действието на Търновската конституция от 1879 г. е бил приет Законът за държавните служители от 1922 г., предмет на регулиране на който е била чиновническата служба. И досега този закон се счита за един от образците в създаването на правна уредба на тези обществени отношения. След неговата отмяна и досега съществува правен вакуум по отношение на общата

уредба на държавната служба и статута на държавния служител като изпълнител на държавна функция. И докато държавната служба, макар и фрагментарно и непоследователно бе учредждана в нормативни актове от различен ранг, то статутът на държавния служител бе силно принизен. Държавните служители бяха включени в общата категория на работниците. Кодексите на труда от 1951 и 1986 г. не провеждаха разграничение между работниците и служителите в производствената сфера и сферата на услугите, и държавните служители, въпреки съществената разлика в естеството на тяхната дейност. Приложението на принципа за равенство в труда, заплащането и т.н. бе хипертрофирано и доведе до противоположни на целените резултати - принизяване на мястото и ролята на държавния служител, на неговия обществен и правен статус, отчуждаване от функциите, които осъществява и оттам - понасяне на неблагоприятни последици от самата държава.

● ИСТОРИЧЕСКИ ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНИТЕ, КАСАЕЩИ ДЪРЖАННИТЕ СЛУЖИТЕЛИ.

След приемането на Търновската конституция въз основа на нейното действие се приема:

- Закон за чиновниците от 10 октомври 1882 г., който е изменен на 31 януари 1885 г. и 12 декември 1897 г.;

- Закон за чиновниците по търгъданското ведомство - приет в първата редовна сесия на XII обикновено народно събрание и утвърден с височайшия указ от 29 март 1903 г., под № 91, обнародван в Държавен вестник, бр. 93, от 3 май същата година.

По-важните моменти от този закон:

I Назначение на чиновниците - дава се определение на чиновника и критериите за заемане на длъжността.

I Длъжности на чиновниците - определят се специфични забрани - напр. при отказ да положи клетва, която е определена в чл. 7, забрана да осъществява определени дейности, залегнал е и принципа за тайната на служебните дела, които са му поверени.

I Права на чиновниците - правото на възнаграждение и начините за неговото определяне, повишаване в длъжност, право на отпуск, начина на командироване и определяне на разносните.

I Дисциплинарни наказания, уволнения, даване под съд и служебни списици - дисциплинарните наказания са шест вида, опреде-

лени са начина на налагане и органът който ги налага, определени са изрично случаите при които следва да се наложи уволнение. Интересно е да се отбележи, че още тогава е предвиден ред за обжалване на уволненията - образува се при Министерския съвет един общ за всички министерства дисциплинарен съвет, чийто председател се назначава с указ от Министър председателя. Определена е изчерпателно процедурата по обжалването и произнасянето на този съд.

Съществуват и разпоредби за така наречените служебни списъци Служебните списъци се турят в една особена папка и се държат под ключ от началника на канцеларията в учреждението.

- Закон за държавните служители - утвърден с указ № 2 от 15 януари 1922 г., обнародван в бр. 243 на Държавен вестник, от 28 януари 1922 г. изменен и допълнен в бр.бр. 81 от 11 юли 1929 г., 71 от 1 юли 1932 г., 187 от 20 август 1936 г., 90 от 19 април 1940 г. и 81 от 12 април 1941 г., 190 от 1 септември 1944 г., 106 от 10 май 1945 г. и 238 от 12 октомври 1945 година - този закон е образец в създаването на правна уредба на тези обществени отношения. Законът съдържа: Общи наредби; Назначения, премествания и уволнения; Задължения; Права - заплата и представителни пари, повишения, отпуски, пътни и дневни пари, награди, възнаграждения, премии, помощи и др., пенсии; За надзор; Дисциплинарна отговорност и наказание; За сдруженията на държавните служители; Преходни разпоредби.

Интересно е да спрем вашето внимание на Глава VI "За сдруженията на държавните служители". Определен е кръът на държавните служители, които не могат да се сдружават, а това са:

- | полицията;
- | жандармерията;
- | войската.

Всички останали могат свободно да се сдружават за защита на своите професионални интереси.

Основателите на всяко сдружение са длъжни да представят на надлежния областен съд за утвърждаване устава на сдружението и членовете на управителните съвети. Това предписание се спазва и при всяко изменение на устава и състава на управителното тяло.

Сдруженията на държавните служители могат без особено разрешение, да приемат дарове, да притежават имоти за свои нужди, да установяват членски вноски, да предявяват искания и да отговарят по съд.

● КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА НЯКОИ СИСТЕМИ ОТ Т.Нар. "ЕВРОПЕЙСКИ МОДЕЛ" НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ.

Редица автори през тези няколко години се стремяха да отговарят на въпроса има ли "европейски модел"; коя Европа да послужи за референция на европейски модел?

Следва да се има предвид разликата между Източна и Западна Европа и теоретичните и политически фактори, различаващи западния тип управление от източния.

Всяка страна има своята история и следователно своите специфични характеристики. Въпреки значителните различия, европейските общества имат много общи неща. Приликите между държавните администрации зависят от фактори в политическата и историческата сфера.

Европейският модел на публичната администрация като вариант на "западния" - е модел, който се гради върху либералните традиции на западните демокрации. На запад моделът на държавната администрация е заимствал тези либерални принципи, които касаят връзките между политическата власт и администрацията - това е принципа за подчинение на администрацията на политическата власт и принципа за разделение на политическите от административните функции. В страни, които са възприели британска парламентарна система, администрацията е под контрола на законодателната власт (парламента).

В страни, в които значително е засилена изпълнителната власт (като Франция), администрацията остава стриктно под контрола на политическата власт. Напр. чл. 20 на френската Конституция гласи, че "правителството определя и ръководи политиката на нацията" и то "контролира администрацията и въоръжените сили". Това е потвърждение на тезата, че администрацията трябва да е подчинена на политическата власт. Принципът за разделението на администрацията от политическата власт е другият компонент на западния модел. Администрацията се счита за инструмент, способен да служи на правителството, който постепенно придобива самостоятелност и се стреми към автономност. В някои страни са предвидени правила, които целят отделянето на администрацията от политическата власт и подчинението ѝ на професионализма и интересите на държавната служба (напр. Испания - чл. 103 от Конституцията).

Каква ероята на историческите фактори?

Първо трябва да се отбележи ролята на Наполеоновия адми-

нистративен модел, основан на централизирана и йерархична държавна администрация, близка до военната. След индустриалната революция европейските държави претърпяват близко по същност икономическо, социално и културно развитие, създава се "икономическа" администрация. Не съществува и единодушно мнение по въпроса, какъв трябва да бъде държавният служител.

● Метод за набиране на кадри - при набиране на кадри се използва конкурсът, защото по този начин се спазва принципа за назначаване и заплащане според заслугите и се избягва дискриминацията по политически, идеологически, религиозни и др. причини. Ето защо конкурспредставлява гаранция за неутралитета на администрацията спрямо граждани (напр. Франция).

● Обучението - използват се следните системи за обучение - система от национални училища по администрация (напр. Франция); система от курсове за обучение (специализирани и неспециализирани).

● Кариерата - понятието "кариера" включва идеята, че служител, назначен от правителството, се намира в законна ситуация, която му гарантира приемливи перспективи за повишението по време на трудовия стаж и достатъчна степен на сигурност в работата. Затова и повишението се базира на вътрешни правила, а дисциплинарните санкции стриктно се спазват (Франция).

● Във Франция понятието "административен договор" позволява на администрацията да упражнява правото си за еднострания промяна на договора, едностранно прекратяване на договора, едностраница санкция и т.н., и да предостави възможността на трудовите спорове във връзка с договора на административните съдилища.

Специално за Франция може да се каже, че тези обществени отношения са уредени от:

- Закон за държавната служба;
- Закон за държавната служба в териториални единици;
- Съществуват редица разпоредби от закони с различен предмет, но касаещи държавната служба.

2. Същност на държавната служба.

2.1. Отсъствието на легално определение на понятието "държавна служба" в българското законодателство налага неговите същностни белези да бъдат изведени чрез анализ на действащите нормативни актове.

На първо място би следвало да се спрем на Конституцията от 1991 г. Макар, че в нея неколократно е използвано понятието държавна служба /чл.65, чл.68, чл. 116/, то не е дефинирано и дори при логическото и систематическо тълкуване на отделните разпоредби се констатира, че в тях се влага различен смисъл. Основният проблем, предмет на оспорвани понякога дискусии, е дали държавна служба изпълняват само лицата, ангажирани с осъществяване на изпълнителната власт, или държавната служба е общо понятие, приложимо и при осъществяването на законодателната и съдебната власт.

Аргументи и контрааргументи в подкрепа и на едната, и на другата теза могат да се открият в самите конституционни текстове, в други текстове от действащото законодателство и особено в някои решения на Конституционния съд /КС/. Преобладаващи са аргументите в подкрепа на по-широкото разбиране за държавната служба.

Така например, в мотивите към Решение № 5 на Конституционния съд от 1993 г./ДВ бр. 31 от 1993 г./ се посочва, че понятието "държавна служба" се използва предимно в административното право, където се свързва държавното управление и държавната администрация, т.е. с функциите на изпълнителната власт. Същевременно се изтъква, че за държавна служба и държавни служители се говори със специфично съдържание и в други клонове на правото. КС, обобщава, че понятието държавна служба трябва да се разбира с единен и непротиворечив смисъл. Най-общо това е дейност по осъществяване функциите на държавата. Тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи. Този най-общ смисъл на понятието обаче не изключва и особеностите, с които то се употребява в Конституцията и които то придобива в зависимост от конкретното си систематично място и от съответния правен статут, с който е свързано.

Така, независимо, че в чл.116 от Конституцията, с оглед неговото систематично място, под държавна служба се разбира служба в сферата на изпълнителната власт, то чл.68 разширява параметрите на държавната служба, като към нея отнася и осъществяването на функции в законодателната и съдебна власт. Това е дало основание в теорията да се приеме осъществяването на държавна служба в тесен смисъл /само в сферата на изпълнителната власт/ и в широк смисъл

/в сферата на трите власти/.

В решение № 6 на КС от 1993 г. /ДВ.бр.36 от 1993 г./ се сочат и допълнителни аргументи в подкрепа на по-широкото разбиране за държавната служба

Б рещение № 4 на КС от 1993 г./ДВ бр. 30 ОТ 1993 г./ още веднъж се подчертава: "Държавен служител е лице, специално упълномощено да извършва съответна дейност чрез избор или назначаването му. В този смисъл той има признатата компетентност за осъществяване на съответна държавна функция. Видът, характерът на държавната функция са без значение. Всички държавни функции се осъществяват на практика чрез държавна служба, респективно държавен служител".

В своите решения КС въвежда като предпоставка за установяването на държавна служба наличието на държавна собственост или функции по управлението на публична собственост. Само където и доколкото има такава собственост, може да съществува фигурата на държавния служител.

Като допълнителна характеристика на държавната служба КС сочи, че за нея се предвижда и обикновено получава възнаграждение, т.е. тя има възмезден характер.

Държавната служба не е дейност, непосредствено свързана с производството на материални блага. По- скоро тя е дейност, при която се създават духовни ценности или се извършват услуги, с които се удовлетворява обществения интерес.

Държавната служба има професионален характер, тя е дейност по упражняването на определена професия.

По естеството си държавната служба е трудова дейност, но със значителни отлики от дейността на работниците и служителите в производствената сфера, което обуславя спецификата на статута на държавния служител.

Държавната служба се осъществява чрез назначаване, избор или конкурс.

Важно е и обстоятелството, че заеманата длъжност е щатна, т.е. предвидена е в държавния щат.

Характеризайки държавната служба, в теорията се изтъква, че тя "не е привилегия, облага или само права, въпреки, че съобразно отделни законодателни разрешения може да носи и такива. Тя е преди всичко задължение, служба на държавата, за това на държав-

ните служители в държавната администрация трябва да се гледа на първо място като на "слуги" на държавата и на народа".

Ако првата част на тази теза може да се подкрепи без резерви, то във втората си част тя е твърде архаична, загубила е актуалното си значение, натоварена е с надживяна от времето емоционалност. Държавният служител е лице, което се намира в служебно и доверително отношение с държавата, той извършва дейност по прилагането и изпълнението на законите и реализацията на държавната политика, чиито действия могат да бъдат обезпечени с държавна принуда.

Във всички случаи държавната служба е дейност, осъществявана от държавни служители, които работят в държавния апарат и с действията си ангажират името и авторитета на държавата. Поради това не е държавна служба например изпълнението на военския дълг.

Осъществяването на държавната служба е правно регламентирано. Предмет на правна уредба са правата и задълженията на държавните служители, тяхната отговорност, стимулите в дейността им, връзките и взаимоотношенията между различните звена.

За осъществяването на държавната служба може да бъде упражнена държавна принуда, при ред и по условия, определени в закон.

В теорията се счита, че понятието държавна служба следва да се разглежда в два аспекта :

а/ функционален - като дейност по-осъществяване на функциите на държавата от нейно име и чрез реализиране правомощията на нейните органи и

б/ организационен - държавната служба обхваща структурата на държавната администрация, чрез която се осъществяват тези функции.

Държавната администрация в качеството ѝ на структура със съответен персонален състав, натоварена с осъществяването на определени със закон дейности, в корелация с разбирането за държавната служба също се разглежда в широк и тесен смисъл.

2.2. В сравнителен план съществуват различни типове системи при упражняването на държавната служба.

Съгласно политическата система за назначаване политически административни служители са тези държавни служители, които ид-

ват да работят на екипен принцип в администрацията на определена политическа сила или политически или държавен деец. Основен критерий в подбора им са политическият опит и изяви в партиите, които обаче не винаги са достатъчни и все повече се изисква определена интелигентност и професионализъм.

При системата на професионалната кариера акцентът е поставен върху личността. Безспорно, тази личност трябва да бъде професионалист, с доказани качества, определен клас или степен, чието служебно израстване в юрархията, като по-горен клас или степен, се осъществява планово, последователно.

При системата на дължностната кариера /общата държавна служба/ акцентът се поставя върху дължността. Израстването се осъществява по скалата на дължностите. Всеки, който отговаря на поставените условия, може да напредне в кариерата.

Колективната система на държавната служба се прилага в случаите на колективни трудови договори и е свързана с обединяването на определена категория държавни служители в синдикати. Приложима е най-вече по отношение на лицата, осъществяващи материално-технически функции в системата на държавната администрация.

Тези форми на упражняване на държавната служба в различните правни системи се прилагат едновременно и понякога конкуренично.

2.3. В българската теория, законодателство и практика проблемите на държавната служба не са задоволително проучени и правно уредени. Съществуват само отделни изследвания, които не дават отговор на многообразието от проблеми и не кореспондират в необходимата степен с актуалните потребности. Въпросът за редовното, осъществяване на държавната служба е въпрос от решаващо значение за функционирането на държавата като цяло. Проблемите на хората вътре в държавната администрация, не толкова проблемите на постовете и дължностите, заслужават приоритетно внимание, тъй като тяхното акумулиране е в състояние да саботира изпълнението на особено важни за държавата задачи. Поради това тези въпроси следва да намерят адекватен отговор.

2.4. Понастоящем въпреки отсъствието на обща правна уредба на държавната служба, налице е богата специална уредба. В това отношение би следвало да се посочат следните нормативни актове:

- Закон за съдебната власт;
- Закон за Министерството на вътрешните работи;
- Закон за отбраната и въоръжените сили;
- Закон за местното самоуправление и местната администрация;
- Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове;
- Правилник за структурата и организацията на работа на Министерския съвет и неговата администрация;
- Правилник за устройството и дейността на Министерството на здравеопазването, редица постановления на МС и много други.

В тази уредба се съдържат спецификите при упражняването на държавната служба в съответните сфери. Липсата на общ нормативен акт, който да даде основните параметри на държавната служба, съответно правния статус на държавния служител, обуславя от непоследователността и несинхронизираността между отделните актове.

3. Основни принципи на държавната служба

Съгласно чл.116 от Конституцията "Държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнението на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални". В този конституционен текст са закрепени основните начала при упражняването на държавната служба:

A/. Държавната служба се осъществява в национален интерес.

Държавният интерес, интересите на гражданското общество, а не личните следва да бъдат двигател на действията на държавния служител. В това отношение в българската практика се забелязват трайни и съществени отклонения. Липсата на достатъчно ясна правна уредба за контрол и санкциониране на тези отклонения води до тяхното възпроизвеждане.

В това направление има достатъчно сравнителни образци. В законодателствата на редица страни има изрични норми, които дават възможност за перманентен контрол върху доходите на държавните служители / т. нар. правила за финансова откътост/, въвеждат забрани за съвместяване на определени функции с държавната служба по време на нейното осъществяване и определен период след това, за получаване на странични компенсации за изпълнение на служебни задължения, за приемане на официални действия по въпроси, от които служителят има пряк финансов интерес и др. Подобни норми биха могли да се възприемат в бъдещото законодателство.

B/. В своята дейност държавният служител следва да се ръководи единствено от закона и законосъобразните актове и разпореждания на по-горестоящите органи и длъжностни лица. Безусловно, иерархичността е структуроопределящ белег на държавната служба и отношенията на суперординация и субординация са същностна нейна характеристика. И понощащим обаче съществуват редица правни гаранции за защита от произволни действия от страна на горестоящи органи. Така например, държавният служител не носи отговорност за изпълнението на неправомерна служебна заповед дадена по установения ред, която не налага извършването на очевидно за него престъпление. Въпрос на отделна преценка с оглед

функциите, длъжността, компетентността и т.н. на служителя е степента на очевидност. Тези гаранции обаче е необходимо да бъдат значително доразвити. В това отношение биха могли да се предвидят и съответни икономически механизми.

B/ Политически неутралитет на държавните служители.

Това конституционно изискване намира своята реализация посредством деполитизацията на държавните служби, изразяваща се в забрана да се създават и действат политически партии, движения и коалиции по месторабота - чл.12 а от Закона за политическите партии. В чл. 14 на същия закон е въведена изрична забрана за членство в политически партии или организации, движения и коалиции с политически цели, за военнослужещите във Въоръжените сили, офицерският, сержантският и редовият състав на Министерството на вътрешните работи, Националната служба за охрана, Националната разузнавателна служба, съдите, прокурорите и следователите, служителите в Министерството на външните работи, както и служителите от щатния състав на президентството. В закона за местното самоуправление и местната администрация също са предвидени редица ограничения за определени административни ръководни лица - областен управител, кмет на община, секретар на община, кмет на населено място. Забраната се простира до участие в ръководни органи на политическите партии, движения и коалиции, докато тези лица изпълняват своя мандат или са на определена длъжност. Проявата на политически пристрастия при осъществяването на държавната служба води до сuspendиране на нейното качество на мисия в обществен интерес.

В българската обществена практика този принцип е сравнително нов и неговото пълно съблудоване не е докрай обезпечено. Това обаче не е проблем единствено на българската действителност. Този въпрос е бил задълбочено изучаван в сравнителен план, вследствие на което се е стигнало до следните изводи и обобщения:

Невъзможно е пълното изолиране на администрацията от политическите процеси. От държавните служители винаги се очаква и изисква да действат професионално, в рамките на закона, но с отчитане на определени политически и етични параметри, зададени от управляващата сила. Това в най-голяма степен се отнася до служителите от висшите ешелони на властта, които в най-голяма степен са въвлечени в процеса по-вземане на решения. Но дори и по отношение

ние на останалите равнища на държавните служители, които макар и в по-малка степен, но по един или друг начин осъществяват политиката на управляващите, тезата за политическа безпристрастност е несъстоятелна. Известна е тезата, че "Държавните служители не могат да бъдат обрисканви като политически евнуси". Дори се счита за опасно, ако изискването за политическа неутралност, което има по-скоро характер на етична норма, се издигне в догма. Нещо повече, ако администрацията, вместо да изпълнява определени политически задачи и цели, намира мотивация за своята дейност единствено в поддържането на собствения си хомеостазис, това не би представлявало нищо повече от сюжет на Кафка или Оруел.

G/. Ефикасност на държавната служба.

Бързината и оперативността при осъществяването на конкретни задачи са обективен критерий за способността на съответната структура на държавната администрация да дава отговор на обективни потребности. Тя функционира на оптимално ниво, когато крайният резултат идва при минимален разход на време и средства.

D/. "Прозрачност" на държавната служба.

Осъществяването на този принцип се счита за своеобразен тест за демократичност на дадено общество. По начало държавната служба в качеството ѝ на институционална система, с ясно определени правомощия и сфери на действие, е експонирана на широкото обществено внимание и всички процеси, произтичащи в нея са видими. Към принципа на обратната връзка като основен механизъм за социален контрол, следва да се прибави и важната роля на медиите, която обуславя широкия обществен резонанс относно резултатите от функционирането на държавната служба.

E/. Принцип на професионализма.

Този принцип остава водещ през цялото историческо развитие на държавната служба. Различни са били само измерителите на професионализма. Такива са били и остават обаче образоването, квалификацията, научните титли и звания, опитът, рутината, личностните качества и способности и много други. Все още неокончателно решен е въпросът за тесните и широките специалисти в държавната администрация. В качеството и на дейност полифункционална и многообразна, държавната служба в доминиращата част от сферите на

нейното приложно поле изискашироки познания в много области, най-вече на обществените науки, като за технократите остава все по-малка сфера на действие.

J/. Контрол върху дейността на държавната администрация.

На първо място този контрол е обществен. Държавната администрация в своята дейност се ръководи от обществения интерес и това обуславя чувствителността на обществените слоеве към нейната работа.

Своеобразен контрол се осъществява и от мас-медиите и т. нар. "групи по интереси", които лобират сред държавната администрация. Предоставянето на информация по всички възможни канали осветява противящите процеси и ангажира обществената реакция.

Вътрешният контрол в иерархичната схема на държавната администрация нерядко води до ангажиране дисциплинарна и друг вид отговорност. Известни са примери за създаване на кодекси за поведението на държавния служител.

Не на последно място са и финансовият и съдебният контрол върху функционирането на държавната служба.

Z/. Принцип за стабилитета на държавната служба.

Този принцип намира израз в максималното ограничаване на реорганизациите на държавните служби, необоснованото им закриване, сливане, разделяне и т.н. Само по този начин може да се обезпечи непрекъснатостта във функционирането на държавната служба. Доразвитие на този принцип е трайността на служебното правоотношение, което осигурява съхраняването на институционната памет и приемствеността в работата.

И/. Равен достъп до държавна служба.

Недопустими са ограничения в достъпа до държавна служба по причина на раса, пол, религия, етническа принадлежност, имущество, семеен положение и т.н. Същевременно винаги и навсякъде е съществувала възможност законодателят изрично да предвиди известни ограничения за заемане на определена държавна служба.

Така например, в чл. 126 от Закона за съдебната власт е посочено, че за съдия, прокурор и следовател може да бъде назначено

лице, което има само българско гражданство, не е осъждано на лишаване от свобода за умишлено престъпление, независимо, че е реабилитирано, завършило е висше юридическо образование, преминало е изискуемия стаж и е придобило юридическа правоспособност и притежава необходимите нравствени и професионални качества. Подобни аналогии има и в редица други актове.

Като принципи на държавната служба биха могли да се посочат:

- съчетаването на местните, регионални и национални интереси;
- информационно осигуряване;
- координация и взаимодействие между различните държавни служби и др.

Сълюдоването на не всички от посочените принципи тонасящем е гарантирано. С приемането на бъдещият закон за държавния служител би следвало да се създадат съответните предпоставки и механизми за прилагането им на практика.

ГЛАВА ВТОРА

II. ДЪРЖАВЕН СЛУЖИТЕЛ

1. Понятие за държавен служител

Според съвременното законодателство на Република България държавните служители са носители на държавната служба. В нашата Конституция, както и в действащото законодателство липсва легално определение за понятието "държавен служител". Опит за извеждане на такова определение е Решение № 4 от 30. март 1993 г./ДВ. бр. 30 от 9 април 1993 г./. Определящ признак на понятието държавен служител според Конституционния съд е упражняването на държавни функции. С решение № 5 от 6 април 1993 г. /ДВ бр.31 от 13. април 1993 г./ Конституционния съд е приел, че държавната служба представлява упражняване на държавни функции, а държавният служител има призната компетентност да упражнява тези функции. Следователно видно е, че по смисъла на Конституцията в понятието държавен служител се включва твърде широк обхват, в това число съдии, прокурори, следователи, народни представители и др.

Категорията държавен служител е понятие на административното право и е занимавала административноправниците години наред, но въпреки това не съществува единно понятие за "държавен служител" в правната литература, законодателството и практиката на различните страни.

В нашата правна литература са известни различни понятия за държавен служител. Според по-старото - на него се гледа като на "обществен служител", който извършва дейност на публична администрация.

Понятието "държавен служител" се идентифицира в българската административноправна литература и като "чиновник".

Според акад. Петко Стайнов понятието "дължностно лице" е понятие на административното право, а понятието "държавен служител" е понятие на трудовото право.

Анализрайки различните становища, застъпени в правната литература и действащото законодателство, бихме могли да стигнем до извода, че понятието държавен служител е общо родово понятие. Той се намира в публично-правно отношение с държавата, кое-

то е негов характерен отличителен белег. Държавният служител има властници правомощия, без такива липса фигуранта на държавния служител. Следователно "държавният служител" е лице, работещо в системата на държавния апарат за осъществяване функциите на държавата и за реализиране на държавното управление. Неговият правен статут попада под режима на Кодекса на труда, тий като държавният служител:

- заема щатна длъжност /трудово правоотношение възникнало по силата на назначение чрез избор или конкурс/;
- има определено работно време и;
- получава трудово възнаграждение.

Държавните служители са група особено доверени лица, специално овластени да изпълняват държавна функция, за което притежават съответни права, задължения и правно-политически статус.

Чл. 116 от Конституцията на Република България посочва, че държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нациите. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални". Законът третира държавните служители като лица, работещи предимно в сферата на изпълнителната власт.

Държавният служител е лице в публичноправно отношение с държавата /служебно, административно отношение/.

Държавният служител разполага с публични, властнически правомощия.

Длъжността е определящ белег за държавния служител. Тя определя организационното и правно положение на заемащото я лице и субординацията му с горе и долустоящите служби. Длъжността съдържа точно определени права и задължения за лицата, които я заемат. Тя може да се заема на различни правни основания:

- договор;
- избор;
- назначение;
- конкурс.

Държавният служител е лице, зачислено по постоянен начин /трайно/ в държавната администрация. Този въпрос намира категоричен израз при органите от съдебната система. Следователите, прокурорите и съдиите се назначават, преместват, повишават, понижават и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет /чл.

129, ал.1 от Конституцията/.

Съществува разлика между понятията държавен служител и държавен орган съобразно предметната им компетентност, характерът на правомощията, и отношенията помежду им.

Държавният орган формира държавната воля и представлява самата държава, т.е. държавните органи са самата държава.

Тази идея е изведена в чл. 1, ал.2 от Конституцията, където се посочва, че "цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция". На основа на предметната си компетентност държавните органи биват органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Предметната компетентност на държавния орган, предвиден в Конституцията е очертана от нея и законите. Държавните органи могат да делегират някъи свои правомощия, ако Конституцията или законът позволяват това. Държавните органи се намират в отношения на равнопоставеност и независимост помежду си /напр. чл. 117, ал.2 от Конституцията/. Този принцип за разделение на властите е възприет в чл. 8 от Конституцията. Държавните служители от своя страна се намират в административна, иерархическа зависимост един спрямо друг и спрямо държавните органи, предвидени в Конституцията. В правната наука приоритетно е становището, съгласно което държавните органи са еднолични или колегиални звена от държавния апарат, които притежават държавноластически правомощия. Схващането за държавен орган извежда на преден план нормативния и предметен елемент на понятието и поражда известно съмнение за подценяване на персоналния елемент. Държавата като правен субект трябва да може да изразява правно значима воля, за да участва в правни отношения. Това се осъществява само с помощта на хората. Правните норми могат да бъдат различни, но волята на дадени лица да се зачита за държавна воля и те ще бъдат квалифицирани като държавни органи.

По силата на чл. 62; чл. 92; чл. 105 и чл. 117 от Конституцията са избрани държавните органи, които формират и изразяват волята на държавата. В чл. 116 от Конституцията са регламентирани държавни служители, които също могат да изразяват държавна воля. Следва да се направят някои уточнения в същностните характеристики на понятията "държавен орган" и "държавен служител":

Общото между тях е:

- По силата на правните норми те изразяват волята на държа-

вата.

- И двете "рупи притежават властничиески правомощия.

Различното между тях е следното:

- В Конституцията и законите е очертана предметната компетентност на държавните органи. Въз основа на тях те упражняват властническите си правомощия. А предметната компетентност на държавните служители е регламентирана в закон, постановление, инструкция или в друг акт с вътрешен локален характер. Разликата се състои в това, че тяхната компетентност не е предвидена в Конституцията и не се извлича непосредствено от нея.

- Държавните органи, предвидени в Конституцията могат да делегират някои свои правомощия, ако делегирането е регламентирано в Конституцията или в закон. Докато при държавните служители делегиране на правомощия в законите не е предвидено. Но, докато държавният служител при осъществяване на своята дейност би могъл винаги да иска свой заместник, то при държавните органи такова заместване е недопустимо. Например, не е възможно съдебната власт в даден момент да извести, че ще се замества от изпълнителната.

- В Конституцията е предвидено, че държавните органи се нацират помежду си в отношения на равнопоставеност и независимост един спрямо друг. Това съотношение се извлича непосредствено от възприетия с чл. 8 от Конституцията принцип за разделение на властите. Няма власт, която да стои над другите две. Трите власти заедно и поотделно се подчиняват само и единствено на закона.

Държавните служители се намират в административна, иерархическа зависимост един спрямо друг и спрямо държавните органи, предвидени в Конституцията.

- Държавните органи осъществяват своите правомощия въз основа на оперативна самостоятелност като предоставена от закона възможност на административния орган, във всеки конкретен случай да преценява дали да действа, кога и как да действа.

Докато държавният служител, при реализиране на правомощията си на оперативна самостоятелност в дейността си винаги се подчинява на административен контрол от горестоящия административен орган.

- Държавният орган притежава държавновластнически правомощия, а държавният служител притежава юридически правомощия, които му дават възможност да склучва сделки, а не само да из-

дава властнически актове.

Необходим белег за понятието "държавен служител" е "дължността". За да бъде зета дадена държавна длъжност следва да е налице юридическият факт "назначаване" чрез конкурс за лицата, притежаващи властнически правомощия.

Държавните служители се намират в административноправно отношение спрямо държавата, т. нар. "държавно служебно отношение", изразяващо се в това, че те се намират във вертикални административноправни отношения и под дисциплинарната власт на горестоящия орган или лице.

2. Видове държавни служители

Понятието "държавен служител" се приема за родово понятие и на негова основа се изграждат основните видове. Според административното право може да се направи следната класификация на държавните служители:

- длъжностни лица - лица, които осъществяват юридическа или юриковластническа дейност;

- служители - лица, които подготвят издаването на юридически актове, като осъществяват материално-техническа дейност.

Критериите за обособяване на отделните видове държавни служители са:

- | характер на извършваната дейност
- | конкретна сфера на дейност и др.

3. Права и задължения на държавния служител

A/ Общи права и задължения.

В настоящия момент няма общ закон, който изчерпателно да изброя правата и задълженията на държавния служител. Ето защо при изготвянето на такъв закон е необходимо да се има предвид особения специфичен статут на държавните служители спрямо административноправния статут на гражданите. При определянето на правата и задълженията на държавния служител следва да се имат предвид основните права и задълженията на гражданините регламентирани в Конституцията. Следва да се отговори на въпроса: ограничават ли се и до каква степен, предвидените в Конституцията основни права и задължения от наличието на административноправно отношение, което е структурирано върху принципа на организацион-

ната подчиненост? Освен това следва да се вземат под внимание и съществуващите специфични права и задължения, регламентирани в отделни специални закони и които също следва да се използват при създаването на бъдещия закон.

Б/ Специфични права и задължения. Те се определят от специфичния статут на държавния служител.

● **задължение за подчинение** - е основно задължение на държавния служител, тъй като той е зачислен за постоянно в дадена служебна иерархия и се намира по силата на това във вертикални административни отношения. Типичен пример за това са разпоредбите на Специалните закони. Член 8, ал.1 от Закона за Министерството на вътрешните работи посочва, че "заповедите на началниците са задължителни за техните подчинени". Член 10 от Устава за вътрешната служба на Въоръжените сили на РБ определя, че "началниците имат право да отдават заповеди на подчинените си и са длъжни да проверяват тяхното изпълнение. Подчинените са длъжни безпрекословно да се подчиняват на началниците си".

Служителите в държавната администрация се намират под реда на Кодекса на труда. Съгласно чл.126,т.7 от Кодекса на труда при изпълнение на работата, за която се е уговори, работникът или служителят е длъжен да изпълнява законните разпореждания на работодателя.

● **Задължение за лоялност** - това задължение ограничава правото на държавния служител свободно да изразява мнение. Правото на свободно изразяване на мнение се отнася към политическите, чийто смисъл се крие именно в необходимостта да се изрази мнението пред други лица. Същността на правото на свободно изразяване на мнението и неговото ограничаване от специфичния статут на държавния служител означава, че държавният служител на служебното си място и извън него трябва да се въздържа от изразяване на мнения и становища, свързани със служебната му дейност.

● **Задължението за опазване на служебната тайна** се разпростира върху факти и обстоятелства, относящи се до служебната дейност на държавния служител. Обект на това задължение са всички факти, които са станали известни на държавния служител, изключително по служебен път. Не може да се разширява кръгът на тези факти и спрямо такива, които са му станали известни по други пътища. В противен случай би означавало ограничаване на основното право за

свободно изразяване на мнението. Обект на това задължение включва още и различните актове и части от тях, като в тези случаи се касае за актове, които са секретни. Не са секретни онези актове, които са известни на всички. Необходимо условие е, че фактите следва да са станали известни по служебен път.

● **Координация и взаимодействие с другите звена от държавната администрация.** Всеки държавен служител е задължен и едновременно с това овластен да оказва на друг служител или държавен орган помощ и съдействие. Пример за това е чл.12, ал.1 от Закона за административното производство, съгласно който, "организациите са длъжни в определени от административния орган срок, да дадат изисканите им документи, сведения, обяснения и мнения".

В пределите на своята компетентност държавните служители и органи на изпълнителната власт издават различни юридически актове. Издаването на един административен акт е свързан със становище, мнение на други държавни органи и служители. Законодателят възприема идеята, че държавният служител е длъжен да оказва съдействие, за да гарантира нормалното и функциониране на държавния апарат. Задължението за оказване на помощ, изразяващо се в даване на сведения, мнения, становища, може да не се изпълни съм ако в дадения случай ще се наруши служебната тайна.

● **Закрила от държавата при заплаха, насилие и др.**

В настоящата монография е важно да се изведат някои специфични права от кръга на синдикалните права:

● **Право на сдружаване** - регламентирано в чл.44 от Конституцията, съгласно който гражданините могат свободно да се сдружават, като се забранява организациите, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, етническа или религиозна вражда, към нарушаване правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури или се стремят да постигнат целите си чрез насилие.

Правото на сдружаване означава създаването на организации, съюзи, обединения, които ще осъществяват определени, общи цели. Следва да се създаде и юридическо лице, правен субект следва да се предвиди изграждането на съответна правна защита на тези субекти, както и забрана за своееволното им разпускане.

Правото на сдружаване е ограничено за някои видове дър-

жавни служители, тъй като те се намират в държавнослужебно отношение. Пълно ограничаване на това право се наблюдава при:

- служители от министерството на отбраната;
- министерството на вътрешните работи и
- някои служители от други министерства и ведомства.

Напр. чл.82, ал.2 от Закона за министерството на вътрешните работи посочва, че "офицерите и сержантите не могат да извършват пропаганда в полза или вреда на политически партии или кандидати за изборни органи". Съгласно чл.12 от Закона за изменение и допълнение на закона за политическите партии, държавните служители не могат да използват служебното си положение за осъществяване на дейност в полза или вреда на политически партии, други организации, движения или коалиции с политически цели, както и да осъществяват политическа дейност по местоработата си.

В чл. 14 от Закона за изменение и допълнение на закона за политическите партии са изброени държавните органи в които държавните служители не могат да членуват в политически партии или организации, движения или коалиции с политически цели, а именно:

- военнослужещите във Въоръжените сили и във войските на другите ведомства;
- офицерският, сержантският и редовият състав на Министерството на вътрешните работи;
- службата за охрана;
- Националната разузнавателна служба;
- съдите, прокурорите и следователите;
- служителите в Министерството на външните работи;
- служителите от щатния състав в президентството на страната.

Съществува едно задължително условие - при постъпване на работа в посочените ведомства, лицата трябва да представят декларации, че не членуват в политически организации, движения, партии и други подобни.

Следва да се прави разлика, съобразно действащото законодателство, между сдружаване в синдикални организации и сдружаване в политически партии.

Тъкнуването на чл.82 от Закона за Министерството на вътрешните работи посочва ограничен кръг субекти, които биха могли да участват в синдикални организации - това са офицери, сержанти, служители от гражданска администрация и помощния състав. За останалата част от служителите в това ведомство, по силата на зако-

на, не е предвидена тази правна възможност, поради статута, който притежават. По аналогия се счита, че правото на сдружаване в политически и синдикални организации е ограничено и за визиряните в чл. 14 от Закона за изменение и допълнение на закона за политическите партии правни субекти, като военнослужещи, служители от Националната разузнавателна служба, съдии и др.

● **Право на стачка -** съгласно чл. 50 от Конституцията работниците и служителите имат право на стачка за защита на своите колективни икономически и социални интереси. За работниците и служителите, които се намират в трудово правоотношение с работодателя си / частно физическо лице, и др./, притежаването правото на стачка не предизвиква проблеми. По-сложен е въпросът за признаване правото на стачка на служителите в държавния сектор, като вид държавни служители.

В Закона за уреждане на колективните трудови спорове в чл. 16 изчерпателно са изброени видовете /категории/ работници и служители, нямащи право да стачкуват:

- в производството, разпределението и снабдяването с електроенергия;
- в съобщенията;
- в здравеопазването;
- в системата на Министерството на народната отбрана;
- в Министерството на вътрешните работи;
- в строителните войски;
- във войските на други ведомства;
- в съдебните, прокурорските и следствените органи.

Някои автори застъпват съвящането, че поради изричната забрана на чл. 16 от ЗУКТС, дори служителите, а не само длъжностните лица от посочените по-горе сфери на дейност, не могат да упражняват правото си на стачка. Авторите считат, че в тези сектори правото на стачка е изключено само за длъжностните лица, защото в държавния сектор в държавните институции, работодател е държавата, а държавният служител /длъжностното лице/ е в държавнослужебно /административно/ правоотношение с нея. С други думи това означава, че правото на стачка за него във всички случаи е изключено от същността на държавнослужебното властни-

ческо отношение и от задължението за подчинение.

Нашето становище към цитираната забрана в чл. 16 от 3 УКТ С, изразено с предложение за промяна на цитирания закон е следното:

При положение, че правото на стачка на работниците и служителите за защита на икономическите и социалните им интереси е прокламирано и изрично закрепено в Пакта на ООН за икономически, социални и културни права /чл. 8, ал.1, б "Д"/, както и в Конституцията на Република България /чл. 50/, не е допустимо със законови разпоредби да се въвеждат ограничения на това право.

Следва да се има предвид и факта, че е сезиран Конституционния съд, от Президента на Републиката с искане да се направи задължително тълкуване на чл. 50 от Конституцията във връзка със можността чрез закон определени категории работници и служители да бъдат лишени от право на стачка. Иска се и обявяване на противоконституционността на чл. 16, т. 4 и 6 от 3 УКТ С. С определение от 30 юли 1996 г. Конституционният съд е допускал разглеждането по същество на искането на Президента на Република България.

КТ "Подкрепа" повдигна този въпрос още през 1992 г., когато се водеха дебатите за промените в Кодекса на труда, изменението на които се приеха в края на 92 г., тогава този въпрос не намери разрешение. През юни 1996 г. Медицинска федерация към КТ "Подкрепа" се обърна към Президента на Републиката с предложение, той да внесе цитираното по-горе искане до Конституционния съд. Мотивите на искането, абсолютно се покриват със становището на КТ "Подкрепа" по повдигнатия проблем във връзка с чл. 16 от 3 УКТ С, а те са:

Член 50 от Конституцията на Република България провъзгласява правото на стачка. Според основния закон това право е дадено на работниците и служителите. Те могат да го осъществяват за защита на своите колективни икономически и социални интереси. Като дава право на стачка на всички работници и служители, основният закон изрично постановява, че това право се осъществява при условия и по ред, определени със закон.

Законът за уреждане на колективните трудови спорове е приет през 1990 г. Член 16 от този закон урежда случаите, при които "не се допуска стачка". Точки 1,2,3,5 и 7 на чл. 16 предвиждат условия, при които конституционното право на стачка не може да бъде осъществено. Безспорно тези ограничения са изцяло в духа на основния за-

кон, който като провъзгласява правото на стачка, е предвидил и възможността това право да бъде ограничавано със закон с оглед реда и условията на осъществяването му.

Точки 4 и 6 на чл. 16 на практика въвеждат забрана за осъществяване на правото на стачка в различни отрасли на икономиката или за определени категории работници и служители. Конституцията в чл. 50 дава право на стачка на всички работници и служители, независимо от това в кои сфери или отрасли те осъществяват правото си на труд. В същото време вън от съмнение е обстоятелството, че естеството на работата и обществените интереси налагат в някои сфери и отрасли да бъдат предвидени допълнителни ограничения при осъществяването на правото на стачка. Като предвижда условията и реда за осъществяване на правото на стачка, които могат да бъдат различни в различните сфери и области на икономиката и държавната администрация, законът не може да лиши работниците и служителите от тяхното конституционно право.

Законът за уреждане на колективните трудови спорове е приет преди Конституцията от 1991 г. Съгласно чл. 3, ал.1 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията разпоредбите на заварените закони се прилагат, ако не противоречат на Конституцията. Доколкото самата Конституция предвижда необходимостта от закон, който да урежда условията и реда, при които се осъществява правото на стачка, то безспорно Законът за уреждане на колективните трудови спорове е в съответствие и следва да се прилага и при действието на Конституцията от 1991 г. Необходимо е обаче да наземи ясен отговор въпросът, доколко съобразени с Конституцията са разпоредбите на чл. 16, т.4 и т. 6 от 3 УКТ С, за което свидетелстват и многообройните спорове при приложението на тези законови текстове.

● *Право наиск пред съда или пред друг независим орган за уреждане на трудовоправни спорове?*

Логично е да се зададе въпросът - защо това право да бъде специфично след като в Конституцията се прокламира конституционният принцип за защита на труда, а чл. 56,57 въздигат като неотменимо право на гражданите правото им на защита, когато са нарушени или засегнати техни права?

Нямаше да съществува този въпрос, ако не беше приета от 37-то Народно събрание на 22 декември 1995 г., промяна на Кодекса на труда на чл. 360, ал.2, която гласи: "Не се разглеждат от съди-

лищата спорове относно освобождаването на:...т. 2. отговорни държавни служители:...“ - в отделните букви се изброяват изчерпателно кои са те.

Любопитно е да се отбележи, че това изменение има своя предистория и то е продиктувано от Решение № 12 на Конституционния съд от 20 юли 1995 г. по искане на Върховния съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 360, ал.2, изречение последно от Кодекса на труда в частта му ги на други отговорни държавни служители, посочени в .. акт на Министерски съвет”, въз основа на която е прието ПМС № 135 от 1993 г. За по-голяма яснота ще обясним, че ПМС 0 135 от 1993 г. противоконституционно се дерогира законовата уредба на трудовите правоотношения относно тяхната правна защита. Беше поискано и становище от КТ “Подкрепа” по този въпрос и нашето мнение бе, че правото на труд като прогласено основно право с нормата на чл. 48 от Конституцията е защитено с разпоредбите на чл. 56 и 57 във връзка с чл. 16 от Конституцията и че то и неговата защита не могат да бъдат дерогирани с подзаконов акт, какъвто е ПМ С № 135 от 1993 г. В подкрепа на тезата се подчертва, че посочените по-горе разпоредби на Конституцията на Република България изрично предвиждат, че правните отношения, възникващи по повод осъществяването и гарантирането на основното конституционно право на труд, могат да бъдат учреждани единствено със закон. Изрично се посочва разпоредбата на чл. 116, ал.2 от Конституцията като основна норма за статута на държавните служители.

Конституционният съд реши: Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 360, ал.2 от Кодекса на труда в частта относно думите “или в акт на Министерски съвет” (изменението в ДВ, бр. 100 от 1992 г.).

След Решението на Конституционния съд, Парламента през декември 1995 г. прави изменение на самия Закон т.е. на Кодекса на труда и отново лишава определен кръг от държавните служители от правото им на съдебна защита. Съгласни сме, че това е парадокс, но докато не бъде приет Закон за държавните служители, тази норма ще остане да съществува и тази категория от държавни служители няма да има право да се обръща към съда за решаването на трудо-воправните спорове. Ето защо ние държим това право да залегне в бъдещия закон, а не отново да бъде заобиколено. В момента текат множество трудови спорове, т.нар. “висящи” дела, които ще бъдат

прекратени с определения от съответния съд, поради това, че има изменение на Закона за забрана за разглеждане на тези дела от съда. И много хора, които неправилно са били освободени няма да могат да бъдат възстановени на преди заманата от тях длъжност, няма да могат морално да се почувстват удовлетворени, че държавата има закони и всички са равни пред тях.

4. Отговорност на държавния служител /наказателна, административна, дисциплинарна, имуществена/.

По отношение на цитираните отговорности, се прилагат общите принципи залегнали в Кодекса на труда. Държавният служител носи дисциплинарна отговорност, независимо, че деянието му може да е основано на търсене от него и на друг вид отговорност.

Относно имуществената отговорност, държавният служител отговаря за вредите, причинени при или по повод изпълнението на държавна служба, по ред и в размери установени в Кодекса на труда.

Когато е налице вина, може да се търси имуществена отговорност за пълния размер на вредите и по общия ред - чл. 45 и следващите от Закона за задълженията и договорите.

По отношение на дисциплинарната отговорност - в законопроекта са предвидени дисциплинарните наказания. Също така са залегнали принципите за налагане на дисциплинарните наказания от Кодекса на труда.

ГЛАВА ТРЕТА

III. АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА И МЯСТОТО И ЗНАЧЕНИЕТО НА БЪДЕЩИЯ ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ

Провежданата реформа във всички сфери на обществения, политически и икономически живот у нас неизбежно води до изграждане на нова структура на държавната администрация, с нови параметри и функции и различни досега съществуващи изисквания за държавния служител. Една от целите на административната реформа е осигуряването на административна уредба в съответствие със стандартите на демократичните страни и с оглед бъдещото присъединяване на България към Европейския съюз. В центъра на вниманието на работната група по административната реформа, създадена от Правителствения комитет за европейска интеграция, е разработването и приемането на Закон за държавния служител. Актуалността на проблемите, отнасящи се до държавния служител, се свързват с промените във българското законодателство, изразяващи се в приемането на редица актове, които юридически закрепват съществуването и правния статут на държавните служители и тяхното специфично положение сред другите правни субекти. Липсата на общ закон обаче е все повече осезаема, особено що се касае до ясното разграничаване между държавните служители и останалите служители по Кодекса на труда.

Дали бъдещият закон ще бъде Закон за държавната служба или Закон за държавния служител, зависи от акцента, който се поставя - върху институционалната страна на въпроса или върху персоналния елемент, изпълнителите на държавната служба.

Досега са разработени няколко проекта на Закони за държавния служител, които независимо от наличието на някои неизвестни, са добра основа за по-нататъшни дискусии.

Във всички случаи бъдещият законопроект следва да уреди следните въпроси:

1. Какъв е предметният обхват на понятието държавен служител - дали то ще обхваща само служителите в системата на изпълнителната власт или в трите власти?
2. Какви са видовете държавни служители - съобразно техни-

те правомощия, естество на изпълняваната дейност, мястото им в системата на държавната администрация и т.н.?

3. Какви са основанията за възникване, изменение и прекратяване на служебното правоотношение като произтичащо от закона, как ще се гарантира неговия стабилитет? Възможна ли е и в какви параметри несменяемостта на държавните служители?

- Ще изяснява ли законът:

- че правоотношението е между държавния служител и държавата вместо отделното министерство /ведомство/;
- кой е оправомощен да влезе в такова правоотношение от името на държавата /например ръководителят на министерството или ведомството/?

- как да бъде улеснена мобилността между министерствата /ведомствата/?

- Да бъде ли възложена на Министерския съвет или на друг централен орган отговорност:

- да назначава най-висшите държавни длъжностни лица;
- да контролира цялостния процес на назначения?

- Да съдържа ли нормативната уредба предписания за формалното вписване на назначението и влизането му в сила от определен момент?

- Следва ли като задължително условие за влизането на назначението в сила да се изиска полагането на клетва? Ако това е така, какви са последиците от неполагането на клетвата?

П о отношение на изпитателния срок

Безсрочно несменяемо назначение предполага дългосрочен финансов ангажимент от страна на държавата. По тази причина в редица страни - членки на ОИСР, се изиска новоназначените държавни служители да преминат успешно изпитателен срок, преди да бъде потвърдено назначаването им.

● Да бъде ли предвидено първоначалното назначение в администрацията или на определен пост да зависи от успешното преминаване на изпитателен срок?

● Ако това е така:

* каква продължителност да има изпитателният срок, за да бъде направена справедлива оценка;

* какъв да бъде методът на атестация, който да гарантира професионална и справедлива преценка;

* как да бъде избрано подходящо управленско равнище за

вземането на решенията за потвърждаването или прекратяването на назначенията, така че да бъдат избегнати "семейственост" и пристрастност;

* как да бъде осигурено правото на служителя, чието назначение не е потвърдено, да премине допълнителен изпитателен срок или да поисква преразглеждане на решението;

* какви са правата на държавния служител по време на изпитателяния срок?

4. Кои дейности са несъвместими с държавната служба? Как ще се осъществява контролът за спазване законовите изисквания?

5. Какъв е правният статут, правата и задълженията на държавния служител? Считаме, че този въпрос следва да бъде изчертано уреден, без да се препраща към Кодекса на труда или да се оставя твърде широко поле за подзаконовите актове.

Следва да се отдели особено внимание на следните пунктове:

● КАДРОВО ДОСИЕ

a/ Следва ли да има кадрово досие за всеки държавен служител, както и отговорният орган в тази връзка?

b/ Да изиска ли нормативната уредба поверителност на досиетата, като същевременно гарантира на държавните служители правото да преглеждат и оспорват съдържанието на личното си досие?

v/ Да съществува ли разпоредба, определяща органа, който е овластен да издава подробни разпоредби в тази връзка?

● НАПРЕДВАНЕ И ПОВИШАВАНЕ В ДЪЛЖНОСТ

a/ Да предвижа ли нормативната уредба сроковете и начините за напредване в кариерата и повишаване в длъжност, както и от кого се вземат съответните решения?

b/ Ще бъдат ли вземани решенията на такова равнище и по какъв начин, че:

- да е възможно напредването в юрархията от едно ведомство в друго;

- да бъдат предотвратени "семейственост" и пристрастност?

v/ Да предвижа ли законът система за професионална атестация на държавните служители? Ако това е така:

- как, от кого и колко често ще бъде извършвана атестацията;

- ще бъде ли обвързана атестацията с напредването и повишаването и ще представлява ли основание за това;

- ще има ли право заинтересованият държавен служител да се запознае с атестацията в писмена форма и да оспори съдържанието ѝ?

g/ Напредването в кариерата и увеличенията на трудовото въз награждение ще бъдат ли автоматично обусловени от старшинството /възрастта/ или определена продължителност на трудовия стаж, следва частично или изцяло да бъдат обвързани с качеството на работата?

d/ Ще бъдат ли изплащани премии за специални дейности? Ако това е така, при какви обстоятелства и от кого ще бъдат вземани съответните решения?

e/ Ще бъдат ли изисквани допълнителна квалификация или полагане на изпити за получаването на по-висок клас или назначаването на нов пост? По-целесъобразно ли е тези изисквания да бъдат уредени чрез вътрешния правилник на службата, отколкото чрез нормативната уредба?

j/ В кои случаи повишенията и назначенията на нови постове ще бъдат предмет на явен, общодостъпен конкурс по професионални качества?

z/ Ще бъдат ли предлагани вакантните постове в дадено министерство /ведомство/ на всички държавни служители, притежаващи необходимата квалификация, или само на онези, които вече служат в същата министерство /ведомство?

i/ Ако вакантните места ще бъдат достатъпни за всички, да предвижа ли нормативната уредба изискване за обявяването им навсякъде в рамките на държавната администрация?

● ПРЕМЕСТВАНИЯ

- До каква степен и при какви обстоятелства ще може държавният служител да се премества от едно министерство /ведомство/ в друго?

- При положение че преместванията следва в общия случай да бъдат по молба или със согласието на държавния служител, да се предвидят ли изключителни обстоятелства, при които на държавния служител може да бъде наредено да се премести? Имат ли поддържащите на съкращаване държавни служители право на предимство

за преместване на равностойна длъжност в друго министерство /ведомство/, когато се появява вакантно място?

- Да бъдат ли използвани преместванията като средство за придвижване в кариерата или за избивгане на съкращенията?

● ПРЕКРАТИВАНЕ

- Да посочва ли законът случаите, в които правоотношението може да бъде прекратено? По-специално, да предписва ли нормативната уредба условията, при които службата може да бъде прекратена поради:

* влошено здраве;

* некомпетентност;

* съкращение или закриване на министерството /ведомство/, когато лицата не са несменяеми;

* неправомерно поведение;

* оставка /молба/ за напускане?

- Да предвижда ли законът органа, който назначава, да отговаря и за прекратяването на правоотношението и да бъдат ли предвидени ред и право на обжалване /преглед/ в случаите на прекратяване?

- С какви права /например надбавки, пенсии, повторно назначаване се ползва веднъж освободеният /в различните случаи/ държавен служител?

- С какви особени права се ползва държавният служител, назначен без право на постоянна длъжност, в случай че правоотношението с него бъде прекратено поради съкращения или закриване на министерството /ведомството/ - например пенсионни привилегии, получаване на възнаграждение за определен срок след освобождането?

- Какви разпоредби относно реда и поредността на освобождаването на държавните служители в случаите, когато са необходими съкращения, следва да има, така че да бъдат избегнати "семейственост" и пристрастност?

● ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ

При определянето на задълженията следва да се акцентува на така наречените особени задължения, а именно:

- Да предписва ли законът изчерпателно особените задължения на държавните служители в качеството им на държавни длъжностни лица, които задължения да гарантират тяхната неутралност, добросъвестност, лоялност към правителството и държавата, ефективност и отчетност?

- Ако е така, то ще предвижда ли законът:

a/. задължение за изпълняване на законните заповеди на висшестоящите в иерархията, както и случаите и реда за отказ за изпълнение на неправомерна заповед;

b/ задължение за предоставяне на гражданиите на поисканата от тях информация, освен в случаите, когато тя е обект на тайна, съгласно със съответното законодателство, както и задължение за спазването на поверителност по въпроси, които представляват тайна по смисъла на закона;

v/ степента на задължението за неупражняване на друга платена работа или стопанска дейност /както и от кого може да бъде получено разрешение за такава дейност, когато тя не е несъвместима с функциите на държавния служител/;

r/ случаите, в които може да възникне задължение за пребиваване на определено място, както и за преместване за определен период на друго място или друга работа;

d/ задължение за нетърсене и неприемане на парични или други възнаграждения или облаги от трети лица срещу изпълняването на функциите на държавен служител;

e/ задължение за явяване пред медицинска комисия с цел оценка на физическата и умствената дееспособност за изпълнението на служебните функции;

j/ общо задължение за лоялно, съвестно и неотложно изпълнение на функциите, без пристрастие и без влияние на политически взгледи и принадлежности, без злоупотреба с властта, и въобще - задължение за спазването на почетно поведение и въздържането от действия, които са несъвместими с държавната служба?

● ПРАВА НА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ

Когато се говори за права следва да се има предвид специфичните права на държавния служител, а именно:

- право на равен достъп на всички квалифицирани лица до ра-

бота в държавната администрация;

- право на трудово възнаграждение /и дали то може да бъде обвързано с резултатите, вместо със старшинството и продължителността на стачка/;

- право на определяне на размерите на трудовите възнаграждения чрез процес на колективно договоряне;

- право на писмена заповед от висшестоящия в йерархията, ако законността или целесъобразността на съответната устна заповед е поставена под съмнение;

д/ право на членуване в професионален съюз или съсловно сдружение и право на стачка;

- право на членуване и заемане на постове в политическа партия и на участие в политическа дейност, която не е несъвместима с изпълняването на служебните функции във всеки индивидуален случай;

- право на определен минимален годишен отпуск и на неплатен отпуск;

- право на иск пред съда или пред друг независими орган за уреждане на трудовоправни спорове;

- право на определени форми на допълнителна, външна заетост, освен ако не е несъвместима с изпълняването на служебните функции;

- право да не бъде преместван без негово съгласие, освен когато е в интерес на работата;

- право на специални условия на трудова заетост /например отпуск по майчинство (башинство), лечение, включително и за членовете на семейството, пенсии и обезщетения за инвалидност, включително и за членовете на семейството?

Следва да се отговори и на въпроса - да предвижда ли законът възможност подробната регламентация на тези права (например що се отнася до числоси изражения, размери, условия за поиззване/ да бъде определяна периодично по други начини, включително подзаконови актове, длъжностни характеристики, административни указания)?

6. Как ще се осъществява израстването на държавните служители в служебната йерархия /рангове, степени и т.н./, какво е приложното поле на атестацията и конкурса, кой тип кариера ще се следва в държавната администрация?

- Каква ще бъде системата за постъпване в държавната администрация?

I Ще бъде ли системата за назначаване на служители тип "кариера", "дължностна" или някакво съчетание от двете? Или с други думи казано:

a/. държавните служители се назначават с клас или степен, като по-нататък се придвижват нагоре в "кариерата" към следващ клас или степен;

b/ държавните служители се назначават на определени длъжности /постове/, като съобразно със стажа и професионалния опит преминават на други длъжности /постове/?

● Как ще се установи тълько съответствие на законовите разпоредби относно подбора /възнаграждението, повишаването и мобилността/ на кадрите с възприетата система?

Какъв ще бъде редът за подбор на кандидатите?

● Да предвижда ли законът подборът да става чрез явен конкурс измежду кандидатите с необходимата квалификация?

● Ако системата е "кариера", да предвижда ли законът някакъв явен изпит за всички новопостъпващи в държавната администрация?

● Ако не се изисква конкурс, ясно ли е как ще бъде осъществян подборът - и от кого, така, че да бъдат избегнати "семейственост", предразсъдици и пристрастност?

7. Нужно ли е създаването на специален орган - комисия, съвет или друг, който да определя правилата за рекротирането и да наблюдава процедурите по рекротиране на държавни служители, каквито аналоги има във Великобритания, Франция и др. страни?

8. Как ще се провежда квалификацията и преквалификацията им? Нужно ли е изграждането на национална система за квалификация?

По отношение на квалификацията следва да се отговори на следните въпроси:

● Следва ли законът да съдържа цялостна регламентация относно квалификационните изисквания към кандидатите за постъпване на работа в държавната администрация? По-специално:

● да съдържа ли законът разпоредба за общите, приложими във всички случаи, квалификационни изисквания, съответно - критерии за дисквалификация;

● по отношение на конкретната или специалната квалифика-

ция за дадени назначения как ще бъдат определяни и огласявани изискванията /например чрез подзаконови разпоредби, длъжностни характеристики/;

● Да определя ли законът случаите, в които достъп до работа в държавната администрация могат да имат и лица с чуждо гражданство?

● Ще предвижда ли законът как и от кого следва да бъдат приети по-подробни разпоредби по тази материя?

● Необходимо ли е в нормативната уредба да бъдат подробно описани формалните образователни изисквания, особено онези, които са строго свързани с определени класове, степени или постове в юрархията?

Да се предвижда ли за някои специални форми на професионална квалификация /например преминато специално обучение по публична администрация на национално учебно заведение/ да се дава на кандидати предимство при подбора за постъпване или постъпване с прескачане на низшите класове или постове?

По отношение на обучението

● Да съдържа ли нормативната уредба достатъчно разпоредби относно обучението на кадрите, обвързвайки го с напредването в кариерата и повишаването в длъжност?

● Ако законът предвижда право и задължение за преминаване на обучение, какви да бъдат предвидените мерки за гарантирането и следенето на пълноценното и систематично планиране и осъществяването на учебния процес във всички звена на администрацията?

● Да посочва ли в достатъчна степен нормативната уредба органите, отговорни за осигуряването на обучението, както и ролята в това отношение на някои национални учебни заведения?

● Да съществува ли механизъм за оценка на разходите за обучение и за включването им в държавния бюджет?

9. Какви са формите и как ще се ангажира дисциплинарната отговорност на държавния служител?

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА

IV. ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

В настоящата глава предлагаме един от вариантите на проекта за Закон за държавните служители от 1994 г.:

Глава първа

ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

ЧЛ.1. С този закон се уреждат възникването, съдържанието и прекратяването на служебното правоотношение между държавата и държавните служители при и по повод изпълнението на държавната служба, доколкото в друг закон не е уредено друго.

ЧЛ.2. 1/ Държавни служители по смисъла на този закон са лица, които въз основа на назначаване заемат щатна длъжност в държавната администрация.

2/ Закон може да определи статут на държавните служители и на други лица извън държавната администрация.

3/ Не са държавни служители по смисъла на този закон:

1. министрите и ръководителите на ведомства;
2. лицата, които изпълняват обслугващи, охранителни и помощни функции във ведомство или учреждение.

ЧЛ.3. 1/ Държавните служители при осъществяването на своята служба се ръководят от интересите на държавата и от необходимостта да опазват и защитават правата, законните интереси и свободите на гражданите.

2/ Държавните служители изпълняват своята служба въз основа на закона и на законосъобразните актове и заповеди на по-горестоящите органи и длъжностни лица.

ЧЛ.4. 1/ Държавните служители са:

1. ръководни служители;
2. специалисти.

2/ Длъжностите на държавните служители се подразделят на степени съобразно:

1. отговорността и сложността на извършваната работа;

- 2.стажа по специалноста;
- 3.служебния стаж.

ЧЛ.5. /1/ Ръководни държавни служители могат да бъдат само лица с висше образование.

/2/ За заемането на някои длъжности Министерският съвет може да въведе изискване за предварителна подготовка и обучение.

ЧЛ.6. Министерският съвет определя:

1.длъжностите и степените на държавните служители и условията за преминаване от степен в степен;

2.численността на персонала във ведомствата и учрежденията.

ЧЛ.7. Длъжностите във всяко ведомство и учреждение на държавната администрация се определят с щатни разписания, утвърдени от съответния ръководител.

Г л а в а в т о р а

ВЪЗНИКВАНЕ, ИЗМЕНЕНИЕ И ПРЕКРАТИВАНЕ НА СЛУЖЕБНОТО ПРАВООТНОШЕНИЕ

ЧЛ.8. Държавен служител може да бъде лице, което:

1. е навършило пълнолетие;
2. има само българско гражданство;
3. не е лишен по съответния ред от правото да заема определена длъжност;
4. не е поставено под запрещение;
5. не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер на лишаване от свобода, независимо, че е реабилитирано;
6. отговаря на специфичните условия, предвидени в нормативните актове за заемане на съответната длъжност.

ЧЛ.9. /1/ Служебното правоотношение възниква въз основа на заповед за назначаване от ръководителя на ведомството или учреждението.

/2/ Заповедта за назначаване се издава в писмена форма и съдържа:

1. правното основание за назначаването;

2. трите имена на назначаваното лице;

3. наименованието на длъжността, на която лицето се назначава и степента, която му се определя;

4. размера на възнаграждението;

5. срока, за който е назначението;

6. датата, от която лицето трябва да встъпи в длъжност;

7. датата на издаване и подпись на лицето, издало заповедта, с означаване на длъжността му.

/3/ В заповедта за назначаване могат да се определят и други условия, ако това не противоречи на закона.

/4/ Препис от заповедта се връчва на назначеното лице.

ЧЛ.10. /1/ Служебното правоотношение възниква от момента на съставяне на писмен акт за встъпване в длъжност.

/2/ При явяването на лицето на лицето за встъпване в длъжност, то полага клетва.

/3/ Когато лицето не се яви на определената за встъпване в длъжност дата и не положи клетва, заповедта за назначаване се отменя.

ЧЛ.11. /1/ Служебно правоотношение се създава за неопределено време.

/2/ Служебното правоотношение може да се създава за определен срок само за заместване или за изпълнение на определена задача.

ЧЛ.12. /1/ Когато интересът на службата налага да се провери годността на лицето да я изпълнява, служебното правоотношение може да се създаде за срок за изпитване, който не може да бъде по-дълъг от 6 месеца.

/2/ В срока за изпитване се включва само реално прослуженото време.

/3/ Всяка от страните може да прекрати служебното правоотношение преди изтичането на срока за изпитване без предизвестие.

/4/ След изтичане на срока за изпитване служебното правоотношение се прекратява, ако съответният ръководител не назначи лицето.

ЧЛ.13. Всяко ведомство или учреждение може да определя ред и критерии за провеждане на подбор при назначаване на кан-

дидати за заемане на държавна служба.

ЧЛ.14. /1/ Държавният служител не може да изпълнява друга държавна служба или да извършва дейност, която е несъвместима с упражняване на службата му.

/2/ Държавният служител не може:

1. да извърши търговска дейност;
2. да бъде управител или представител на предприятие;
3. да бъде член на управителен или контролен орган на предприятие, освен когато представлява интересите на държавата и на общината;
4. да извърши дейност по трудов договор;
5. да бъде народен представител;
6. да заема изборна партийна длъжност.

/3/ Във всички случаи, когато е възможно съвместяване на друга дейност, държавният служител може да я извърши, след като уведоми писмено ръководителя на ведомството или учреждението.

/4/ Държавният служител е длъжен да заяви несъвместимостта при възникване на служебното правоотношение, както и ако спрямо него по-късно възникне определено в закон основание за несъвместимост.

ЧЛ.15. /1/ Не се допуска създаването на служебно правоотношение, ако чрез него служителят би се оказал в иерархическа връзка на ръководство, контрол или отчет със съпруг (съпруга), роднина по права линия без ограничения, по сребърена линия до четвърта степен включително или по сватовство.

/2/ Когато несъвместимостта по ал. 1 възникне по време на служебното правоотношение и в едномесечен срок след като бъдат поканени двамата служители не постигнат споразумение, ръководителят на ведомството или учреждението взема решение на кого от служителите да прекрати служебното правоотношение.

ЧЛ.16. /1/ Съдържанието на служебното правоотношение може да се променя само по взаимно съгласие на страните по него, освен ако съзакон се предвижа друго.

/2/ Държавният служител може да бъде преместван в същото ведомство или учреждение без негово съгласие само на друга сродна, от същата категория, длъжност с най-малко същата основна заплата.

ЧЛ.17. /1/ Министерският съвет определя реда и начините за израстването в служебната иерархия, доколкото не е предвидено друго в специалните закони за държавните служители.

/2/ Преминаването от степен в степен става след извършване на служебна атестация за професионалните, деловите и квалификационните качества на държавния служител.

/3/ Атестацията се извършва с участието на държавния служител.

ЧЛ.18. /1/ Службното правоотношение се прекратява:

1. по взаимно съгласие на страните;
2. по искане на държавния служител;
3. с изтичане на срока на назначаването или на изпитването;
4. при наличие на пречка за заемане на държавна служба или несъвместимост с упражняването й;
5. при непоказани качества за изпълнение на професионалните задължения, установено с атестацията;
6. при придобиване право на пенсия за изслужено време и старост;

7. при трайна фактическа невъзможност за изпълнение на държавната служба, продължила повече от една година;

8. по дисциплинарен ред;

9. при смърт на служителя;

10. на основание, предвидено в закона.

/2/ Държавният служител може да прекрати служебното правоотношение по свое искане след предизвестие от 3 месеца, освен ако не е поел допълнително задължение за изпълнение на държавната служба за по-дълъг срок.

ЧЛ.19. /1/ Службното правоотношение се прекратява с 3-месечен срок на предизвестие и когато:

1. ведомството или учреждението се закрива без правоприемство;
2. се съкращава щатът;
3. се ликвидира дейността, за която държавният служител е назначен на работа.

/2/ Държавният служител може да бъде освободен въз основа на ал. 1, т. 2 и 3, когато във ведомството или учреждение то няма друга незаета длъжност, отговаряща на квалификацията и категорията му, и когато не е съгласен с преместването си на такава

дължност.

ЧЛ.20. Служебните правоотношения с държавни служители от екипа, непосредствено подпомагащ ръководителя на ведомството или учреждението / началник на кабинет, съветник или сътрудник в него/, могат да бъдат прекратявани и в интерес на службата с предизвестие от 2 месеца.

ЧЛ.21. /1/ Служебното правоотношение се прекратява от ръководителя на ведомството или учреждението с писмена заповед, в която се посочват правните и фактическите основания.

/2/ Когато заповедта за прекратяване на служебното правоотношение е отменена като незаконообразъд. ... държавният служител се възстановява на дължността, която е заемал към момента на освобождаването, ако се яви да я заеме в 14-дневен срок от съобщението за отмяната.

/3/ Служебно правоотношение с лице, което заема дължността на възстановения държавен служител, се прекратява само, когато във ведомството или учреждението няма друга незаета дължност, отговаряща на квалификацията и категорията му, и когато не е съгласен с преместването си на такава дължност.

ЧЛ.22. Когато страна по служебното правоотношение не спази задължението си за даване на предизвестие, тя дължи на другата страна обезщетение в размер на възнаграждението на държавния служител за неспазвания срок на предизвестието.

ЧЛ.23. /1/ При прекратяването на служебното правоотношение държавният служител запазва категорията и степента си.

/2/ Ако служебното правоотношение е прекратено по дисциплинарен ред, при заемане на нова държавна дължност на държавния служител му се дава непосредствено по-ниската категория или степен. Възстановяване на категория или степен се допуска след не по-малко от 1 година работа на новата дължност.

/3/ Когато освобождаването от дължност е станало поради липса на професионални качества, при заемане на нова държавна дължност категорията и степента на държавния служител се определят по общия ред.

Глава трета

ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ

ЧЛ.24. Държавният служител е длъжен да изпълнява своите задължения добросъвестно и безпристрастно, съобразно интереса на държавата.

ЧЛ.25. /1/ При вступването си в дължност държавният служител полага следната клетва: "КЪЛНА СЕ ДА СПАЗВАМ И В ДЕЙНОСТТА СИ ДА СЕ РЪКОВОДЯ ОТ КОНСТИТУЦИЯТА И ЗАКОНИТЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛАРИЯ И СЪВЕСТНО ДА ИЗПЪЛНЯВАМ СЛУЖЕБНИТЕ СИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ СЪОБРАЗНО ИНТЕРЕСИТЕ НА ДЪРЖАВАТА."

/2/ Полагането на клетвата се удостоверява с клетвен лист, подписан от държавния служител.

ЧЛ.26. /1/ Държавният служител е длъжен да изпълнява актовете и заповедите на по-горестоящите органи и държавни служители.

/2/ Държавният служител не е длъжен да изпълни неправомерна заповед, дадена по установения ред, когато тя съдържа очевидно за него правонарушение.

/3/ Държавният служител може да поисква писмено оформяне на служебен акт, когато в отправената до него устна заповед се съдържа очевидно за него правонарушение или при нейното изпълнение ще се причинят значителни трудновъзстановими вреди.

/4/ Държавният служител се освобождава от задълженията за изпълнение на служебни действия, насочени срещу него или негови близки.

/5/ "Близки" по смисъла на предходната алинея са: съпруг (съпруга), роднини по права линия без ограничение, по съребрена линия до четвърта степен и по сватовство.

ЧЛ.27. /1/ Държавният служител е длъжен да не разгласява факти и сведения, станали му известни при или по повод изпълнението на служебните му задължения. Ръководителят на ведомството или учреждението може да определи срок, за който това задължение остава в сила и след прекратяване на служебното правоотношение.

/2/ Задължението за опазване на служебната тайна не се отнася за общоизвестни факти и сведения.

/3/ Държавният служител може да прави изявления от името на ведомството или учреждението само със съгласието на ръководителя.

ЧЛ.28. /1/ Държавният служител е длъжен да изпълнява служебните си задължения като спазва организацията на работата във ведомството или учреждението.

/2/ Организацията на работата на ведомството или учреждението, и правата и задълженията на служителите се конкретизират в правилници за устройството и дейността, за вътрешния ред и в дългостни характеристики.

ЧЛ.29. За някои държавни служители, определени от съответния ръководител, може, с оглед особения характер на службата, да бъде установено задължение да бъдат на разположение или да дежурят през определено време от денонащето.

ЧЛ.30. /1/ Когато нуждите на службата налагат, държавният служител може да бъде командирован в друг район или населено място. В този случай той има право на командировочни пари (пътни, дневни и квартирен) в размер, определен от Министерския съвет.

/2/ При командироване за срок над 30 дни се взема съгласието на държавния служител.

Глава четвърта

ПРАВА НА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ

ЧЛ.31. /1/ Държавните служители имат право да се сдружават по професии и съсловия.

/2/ Професионалните организации на държавните служители защитават техните интереси и ги представляват пред компетентните държавни органи при обсъждането на въпроси по заплащането, общественото осигуряване и условията за изпълнение на държавната служба.

ЧЛ.32. /1/ Държавните служители имат право на стачка само в случаите, когато съответните спорове са във връзка с допуснати груби нарушения на законодателството за държавните служители и доколкото не е уредено друго в специален закон.

/2/ Правото на стачка се упражнява и при условията

и по реда на Закона за уреждане на колективните трудови спорове.

ЧЛ.33. /1/ Държавните служители имат право да членуват в политически партии или организации, движения или коалиции с политически цели, доколкото не съществува забрана за това, установена в специален закон.

/2/ При упражняване на службата държавните служители не могат да се ръководят и да защитават интересите и волята на политическите партии или организации, движения или коалиции с политически цели, в които членуват.

ЧЛ.34. /1/ Свободата на съвестта и словото, убеждението и мнението на държавните служители се признава и гарантира.

/2/ При възникване, противане и прекратяване на служебното правоотношение и служебната кариера не могат да се правят разграничения и да се извършват дискриминационни действия, основани на политически или религиозни взгледи, политическа, синдикална или етническа принадлежност, пол, произход, гражданско и здравословно състояние.

/3/ По изключение могат да се създават ограничения за заемане на отделни длъжности по отношение на здравословното състояние, ако по тяхната природа те могат да бъдат упражнявани само от лица с определено здравословно състояние.

ЧЛ.35. Служебната кариера на държавните служители, кандидатирали се за заемане на изборни длъжности или заемали такива длъжности, не може да се засяга от техните становища, изявления или начин на гласуване.

ЧЛ.36. Кореспонденцията, адресирана до държавен служител в това му качество, не се счита за лична.

ЧЛ.37. Държавните служители не могат да бъдат освобождавани от длъжност, освен в изрично предвидените в този или в друг специален закон случаи.

ЧЛ.38. /1/ При прекратяване на служебното правоотношение по чл. 18, ал. 1, т. 6, 7 и 9, чл. 19 и чл. 20, държавният служител има право на обезщетение в зависимост от стажа като държавен служител, изчислено въз основа на определеното му възнаграждение за месец, предхождащ непосредствено прекратяването на служебното правоотношение.

/2/ Размерът на обезщетението по ал. 1 е:

1. три месечни възнаграждения - при стаж от 1 до 5 години;

2. шест месечни възнаграждения - при стаж от 10 до 15 години;

3. дванадесет месечни възнаграждения - при стаж 15 и повече години.

ЧЛ.39. /1/ При незаконно прекратяване на служебното правоотношение държавният служител има право на обезщетение в размер на възнаграждението за времето, през което е бил без работа, но не повече от 6 месечни възнаграждения. Това обезщетение не изключва правото му да търси обезщетение до размера на действително претърпените вреди.

/2/ Когато през времето, през което държавният служител има право на обезщетение по ал. 1, е работил на по-нисколатена работа, той получава разликата във възнагражденията.

/3/ Когато възстановеният държавен служител след явяването му да заеме държавната служба не бъде допуснат да я изпълнява, ведомството или учреждението и виновните длъжностни лица отговарят в размер на месечното му възнаграждение за времето от деня на явяването му до действителното му допускане на работа.

ЧЛ.40. Когато е отменена заповед за наказание "понижаване в степен", служителят се възстановява на степента, която му е била определена преди налагане на наказанието. В този случай на него му се изплаща и разликата между двете възнаграждения.

ЧЛ.41. Държавните служители имат право и на другите видове обезщетения по Кодекса на труда, доколкото не са уредени в този закон или друг специален закон.

ЧЛ.42. Държавният служител се ползва със закрилата на ведомството или учреждението, когато срещу него се отправят заплахи, насилие, обиди или клевети при или по повод изпълнението на служебните му задължения.

ЧЛ.43. /1/ Държавните служители имат право да повишават професионалната си квалификация, както и да се преквалифицират.

/2/ Ведомствата и учрежденията са длъжни да поемат разходите за придобиване и повишаване квалификацията и преквалификацията на държавните служители, когато това е необходимо за изпълнение на службата.

/3/ Отношенията между страните във връзка с поддържането и повишаването на квалификацията се уреждат с акт на Министерския съвет.

ЧЛ.44. /1/ Редовното работно време на държавния служител е 8 часа дневно при 5-дневна работна седмица и 40 часа седмично.

/2/ За държавните служители, които работят във вредни за здравето или при специфични условия, Министерският съвет може да установява намалено работно време.

/3/ Когато интересите на държавната служба допускат, държавният служител може да работи и при непълно работно време.

ЧЛ.45. /1/ Държавните служители са длъжни да изпълняват служебните си функции и извън установеното работно време, когато важни интереси на службата налагат това и задължението е установено в длъжностната характеристика. В тези случаи продължителността на работното време не може да превиши 48 часа седмично.

/2/ Фактически отработеното време в случаите по ал. 1 се компенсира с допълнителен платен отпуск, определен от ръководителя на ведомството или от учреждението.

ЧЛ.46. /1/ Държавните служители имат право на възнаграждение за изпълнение на задълженията, произтичащи от заеманата длъжност.

/2/ Министерският съвет определя:

1. щатни таблици за възнагражденията на държавните служители;

2. видовете и размерите на добавките възнагражденията на държавните служители, както и условията за тяхното получаване.

ЧЛ.47. /1/ Държавният служител има право на платен годишен отпуск.

/2/ Размерът на основния платен годишен отпуск е, както следва:

1. при трудов стаж до 10 години - 20 работни дни;
2. при трудов стаж над 10 години - 25 работни дни;
3. при трудов стаж над 15 години - 30 работни дни.

/3/ Когато държавният служител на основание друг специален закон или акт на Министерския съвет има право на по-голям размер на основния платен годишен отпуск, той ползва по-големия размер.

ЧЛ.48. Държавните служители имат право и на другите отпуски, определени с Кодекса на труда, доколкото не са уредени с този

или друг закон, или с акт на Министерския съвет.

ЧЛ.49. Редът за ползуване и заплащане на отпуските се урежда по правилата на Кодекса на труда, ако специален закон или акт на Министерския съвет не предвижда друго.

ЧЛ.50. Правото на държавните служители на работно и униформено облекло се урежда с акт на Министерския съвет.

ЧЛ.51. При прекратяване на служебните правоотношения, по отношение на държавния служител се прилагат нормативните актове за защита при безработица и за наследчване на заетостта.

ЧЛ.52. Социалното осигуряване на държавните служители се урежда с отделен закон.

Глава пета

ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ

ЧЛ.53. /1/ Държавните служители, които са нарушили виновно своите служебни задължения, се наказват с предвидените в този закон наказания, освен ако в закон не е предвидена друга дисциплинарна отговорност.

/2/ Дисциплинарно нарушение е и поведение извън ведомството или учреждение, когато то може в значителна степен да накърни престижа на държавната служба.

ЧЛ.54. /1/ Държавният служител носи дисциплинарна отговорност, независимо, че деянietо му може да е основание за търсение от него и на друг вид отговорност.

/2/ Държавният служител отговаря за вредите, причинени при или по повод изпълнението на държавната служба, по ред и в размери, установени в Кодекса на труда.

ЧЛ.55. /1/ Дисциплинарните наказания са:

1. забележка;

2. отлагане на повишението в по-горна степен за срок от 1 година;

3. понижаване в по-долна степен за срок от 1 година;

4. уволнение.

/2/ Наказанието "уволнение" се налага в случаите, ко-

гато държавният служител с деянието, което представлява дисциплинарно нарушение:

1. е извършил и умишлено престъпление от общ характер, за което му е наложено наказание "лишаване от свобода";

2. при или по повод на изпълнение на служебните си задължения е причинил значителна по размер вреда, за която е постановено да носи пълна имуществена отговорност.

/3/ Наказанието "уволнение" може да се наложи и при други съществени нарушения на важни служебни задължения.

ЧЛ.56. Видът на наказанието и неговият размер се определят според значението на служебното задължение и настъпилите от неговото нарушение последици за държавната служба, степента на вината на държавния служител и цялостното му служебно поведение.

ЧЛ.57. /1/ За едно дисциплинарно нарушение може да се наложи само едно дисциплинарно наказание.

/2/ Ако държавният служител извърши две или повече дисциплинарни нарушения, преди да му е наложено наказание за което и да е от тях, се налага едно общо наказание.

/3/ Когато преди осъществяването на наказателната или имуществената отговорност е наложено по-леко дисциплинарно наказание, след влизането на правораздавателния акт в сила, дисциплинарното наказание се изменя в "уволнение".

ЧЛ.58. /1/ Не се образува дисциплинарно производство, а образованото се прекратява:

1. когато е изминала една година от извършването на дисциплинарното нарушение;

2. когато са изминали два месеца от узнаването на нарушението от наказващия орган.

/2/ Не се образува, а образованото дисциплинарно дело се спира, когато за същото нарушение държавният служител е привлечен като обвиняем в наказателен процес или срещу него е започнато производство за търсене на пълна имуществена отговорност.

/3/ Сроковете по ал. 1 не текат през времето на производствата по ал. 2 или когато държавният служител ползва законоустановен отпуск.

ЧЛ.59. /1/ Когато в хода на дисциплинарното производство се установи, че дисциплинарното нарушение е извършено в същността с други държавни служители от ведомството или учреждението, на тях им се налагат наказания по същото дисциплинарно дело.

/2/ Ако дисциплинарното нарушение е извършено в същността с други държавни служители от друго ведомство или учреждение, неговият ръководител незабавно се уведомява за констатациите, направени по дисциплинарното дело.

ЧЛ.60. /1/ Дисциплинарните наказания се налагат от ръководителя на ведомството или учреждението, или от оправомощен негов заместник.

/2/ Дисциплинарното наказание по чл. 55, ал. 1, т. 1 може да се наложи и от непосредствения ръководител на държавната служба.

/3/ Преди налагане на наказанието задължително се изслушва служителят или се изисква писменото му обяснение, а за налагане на наказание "уволнение" се изисква и становището на дисциплинарния съвет.

ЧЛ.61. /1/ Към всяко ведомство и учреждение се създава дисциплинарен съвет в състав от 3 (трима) или 5 (петима) членове, който се избира за срок от две години от общото събрание на служителите по предложение на ръководителя.

/2/ Членовете на дисциплинарния съвет са несменяеми за времето на своя мандат, освен ако бъдат освободени по тяхно искане, бъдат дисциплинарно наказани или се прекрати служебното им правоотношение.

ЧЛ.62. /1/ Дисциплинарният съвет се произнася по искане на наказващия орган в срок не по-късно от 1 месец.

/2/ Дисциплинарният съвет определя един измежду своите членове, който в срок до две седмици извършва проверка и му докладва случая.

/3/ Заседанията на дисциплинарния съвет са редовни, ако на тях присъстват половината плюс един от членовете на съвета.

/4/ Правилата за работа на дисциплинарния съвет се определят със заповед на ръководителя на ведомството или учреж-

дението.

ЧЛ.63. /1/ Държавният служител има право да се запознава с констатациите по проверката, както и със събранныте доказателства, да прави възражения, които да подкрепя с представени от него доказателства, а също и да иска да се събират служебно доказателства.

/2/ На заседанието на дисциплинарния съвет държавният служител се поканва да присъства и се изслушва. Той може да се ползува от адвокатска защита.

ЧЛ.64. /1/ Дисциплинарният съвет взема решение с обикновено мнозинство от присъстващите.

/2/ В решенията си дисциплинарният съвет посочва дали е налице дисциплинарно нарушение, обстоятелствата, свързани с него, както и вината на държавния служител.

/3/ В 7-дневен срок от вземането на решението дисциплинарният съвет го представя на наказващия орган.

ЧЛ.65. /1/ Дисциплинарните наказания се налагат с мотивирана заповед.

/2/ Препис от заповедта за налагане на дисциплинарно наказание се връчва на служителя.

/3/ Заповедта за налагане на дисциплинарно наказание подлежи на изпълнение от момента на връчването ѝ, като обжалването не спира нейното изпълнение.

ЧЛ.66 /1/ Държавният служител може да бъде временно отстранен от държавна служба, когато срещу него е образувано наказателно производство по повод и в изпълнение на държавната служба.

/2/ Държавният служител се отстранява със заповед на ръководителя на ведомството или учреждението по искане на прокурора или на съда.

/3/ Когато държавният служител е бил оправдан или наказателното производство бъде прекратено поради това, че не е извършил деянието или извършеното деяние не представлява престъпление, той се допуска до извършваната преди отстраняването му работа, като за времето на отстраняването има право на обезщетение в размер на възнаграждението му.

Глава шеста

СПОРОВЕ

ЧЛ.67. /1/ Споровете по възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения са подсъдни на окръжните съдилища по седалището на ведомството или учреждението, ако специални закони не установят друг ред.

/2/ Заповедта, с която се налага дисциплинарно наказание "забележка", не подлежи на обжалване.

ЧЛ.68. Заповедите, с които се прекратява служебното правоотношение с държавния служител или му се налага дисциплинарна отговорност, могат да се обжалват в 3-месечен срок от съобщаването им.

ЧЛ.69. Решенията на окръжните съдилища се обжалват пред Върховния административен съд.

Допълнителна разпоредба

§ 1. По смисъла на този закон:

1. "Държавна администрация" са органите, които осъществяват изпълнителната власт на държавата.
2. "Ведомства и учреждения" са Министерският съвет, министерствата, областните администрации и други органи на изпълнителната власт на държавата.

Преходни и заключителни разпоредби

§ 2. До приемането на Закон за социалното осигуряване по отношение на общественото осигуряване на държавните служители се прилагат разпоредбите на работещите по трудови правоотношения, освен ако в специален закон не е уредено друго.

§ 3. За стаж като държавен служител по този закон се счита и трудовият стаж, придобит до влизане в сила на закона в организации и звена на бюджетната издръжка.

Заключителни разпоредби

§6. Разпоредбите на Кодекса на труда и на други специални нормативни актове за държавни служители се прилагат дотолкова, доколкото не противоречат на този закон.

●7. Законът се приема на основание чл. 116, ал. 2 от Конституцията на Република България.

●8. Изпълнението на закона се възлага на Министерския съвет.



СЪДЪРЖАНИЕ

Глава първа

I. Държавна служба

1. Исторически бележки.....	5
2. Същност на държавната служба.....	10
3. Основни принципи на държавната служба.....	16

Глава втора

II. Държавен служител

1. Понятие за държавен служител.....	21
2. Видове държавни служители.....	25
3. Права и задължения на държавните служители.....	25

Глава трета

III. Административната реформа и мястото и значението на бъдещия Закон за държавните служители.....	34
---	----

Глава четвърта

IV. Проект на Закон за държавните служители.....	43
--	----

© Фондация "Фридрих Еберт"
Конфедерация на труда "Подкрепа"
Автори:
Росица Митрева, Марияна Иванова
Редактор:
Стефка Лозева

"Графимакс" ООД
София, 1996