

## Граници за законност на конкурса за държавни служители

Димитър Костов

I. Несъмнен е фактът, че държавната служба е високопрофесионална обществена дейност. Това е наложило и идеята за подбора на лицата, които ще я осъществяват – държавните служители. В известен смисъл, той би могъл да бъде определен и като един от най-съществените проблеми на държавната служба, тъй като в голяма степен предопределя нейното ефективно функциониране.

Първоначално, приетият през 1999 г. Закон за държавния служител /ЗДСл/ въвежда конкурсната система като един от възможните варианти за подбор на държавните служители – другият е постъпване без конкурс. Преценката кой от вариантите ще бъде използван бе оставена на органите по назначаването, т. е. те имат оперативната самостоятелност за това.

Това решение на проблема за подбора на държавните служители не можеше да се приеме безрезервно, тъй като на практика бе възможно да се допусне една и съща длъжност в държавната администрация да се заема по различен начин, в смисъл с конкурс и без конкурс. Подход, който още в началото си бе поставен в противоречие с идеята за единство в уреждането на държавната администрация, заложен в приетия преди това Закон за администрацията /ЗА /. Всяка длъжност, заемана от държавен служител, има принципно еднакъв статут. Нелогично е да не бъде еднакъв и начинът на нейното заемане.

В тази връзка следва да се подчертае, че конкурсната система е с несъмнено по-висока прецизност при определяне на кандидатите за заемането на определено място. До голяма степен тя изключва субективизма при подбора и извежда на преден план деловите, професионалните качества на кандидатите, което за държавната служба е от особена важност.

Ненапрасно конкурсната система е и предпочитаната форма на подбор на държавните служители в такива водещи европейски страни като Франция, Германия и пр.

II. С изменението на ЗДСл от 2003 г. /ДВ. бр. 95/2003г/ и в Република България бе въведена конкурсната система като единствена и задължителна форма на подбор на държавните служители. Важен проблем, даващ основание да се насочи вниманието към гаранциите за законосъобразност на конкурса. Те могат да се разглеждат от различни аспекти, като в настоящия доклад, без да се претендира за изчерпателност, се разглеждат във, бихме могли да ги определим, *общ и специален /с контролен характер/* аспект.

### По отношение на общия аспект

Първо, всяка една основна цел на закона трябва да бъде гарантирана със съответни законови механизми. Такава цел на ЗДСл е да обезпечи на държавна служба да постъпват най-добре подготвените кандидати. Изводът произтича от разпоредбата на чл. 10, ал. 2, според която назначаването на държавните служители следва да се извършва “чрез конкуренция, основана на професионални качества”. Едва ли подлежи на съмнение, че единственият метод, чрез който може да се осъществи успешно тази конкуренция е конкурсът. Законовата цел изисква и оправдава механизма на конкурса. . Тя е и своеобразна гаранция за неговата законосъобразност.

Второ, конкурсът за държавни служители се характеризира с основните принципи своята *достъпност* и *публичност*. Последните са важни негови юридически измерения, проявяващи се като изпълнение на един от основните

принципи за функционирането на държавната администрация – принципът на *откритост и достъпност*, установен в ЗА /чл. 2, ал. 1, т. 2/. Конкурсът е достъпен за всички, не е допустимо каквото и да е фаворизиране на кандидатите, каквото и да е ограничение за кандидатстване основано на раса, пол, народност, етническа принадлежност, имуществено състояние, политическа принадлежност и т. н. /чл. 7, ал. 6 ЗДСл/.

Публичността му се осигурява чрез явна, общодостъпна информация за провеждането му. Той не може да бъде “скрит”, “таен” и въобще ограничаван от тази гледна точка. Правната норма /чл. 10, ал. 2 ЗДСл/ изисква публикуване на конкурса в централната, местната преса и пр. Отделно от това публикуването трябва да съдържа пълна информация относно длъжността, за която се провежда конкурса, нормативните изисквания за заемането и, начина на провеждане му и т. н. С други думи, така организиран конкурса, гарантира неговата законосъобразност от гледна точка на принципите на дейност на държавната администрация като цяло.

На трето място, както бе отбелязано, конкурсът за държавни служители изключва до голяма степен субективизма при подбора и извежда на преден план деловите, професионалните качества на кандидатите. Обратно, при прякото назначаване от съответните ръководители, колкото и голямо доверие да им е оказано с факта на избирането или назначаването им като такива, те в много случаи биха били “благоприятна почва” за външни намеси или внушения с оглед назначаването на държавна служба на “точно желани лица”. Така се разкриват възможности за игнориране на високите изисквания за професионализъм и деловитост за сметка на такива особености на човешкия характер като “преданост”, “сляпо подчинение” и пр. Проявата им в негативен план от гледна точка на държавната служба, освен че би могла да доведе до закъсняла отговорност, би засегнала и престижа на самата държавна служба, както и оптималното и функциониране.

Много съществен фактор по посока на казаното, в смисъл на преодоляване на субективизма и от там гарантиране законосъобразното провеждане на конкурса, представлява конкурсната комисия. Тя е предвидена от закона /чл. 10б ЗДСл/, независимо, че персоналният и състав се определя със заповед на органа по назначаването.

Комисията не е консултативен, а решаващ орган и затова има своите отговорности. Тя е колегиален орган, тъй като съставът и е от трима до седем членове. Едно от съществениите и предимства пред едноличния орган е, че ако той лесно би могъл да бъде притискан и манипулиран от всякакъв род “желаещи за това”, обикновено с политическа и икономическа окраска, при конкурсната комисия това почти е изключено, защото решенията, съгласно чл. 10, ал. 1 от Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители /ДВ, бр. 6/2004/ се вземат след обсъждане, колективно, с мнозинство повече от половината от всички членове. Без съмнение, това обстоятелство гарантира в голяма степен законосъобразността на нейните решения. А те са предопределящи за назначаването на държавните служители, тъй като ангажират абсолютно органа по назначаването. Съгласно предоставената си компетентност, комисията провежда конкурса и “класира от първо до трето място най-успешно издържалите конкурса.” /чл. 10д, ал. 1 ЗДСл/, след което органът по назначаването съгласно разпоредбата на същия чл. 10, ал. 4 “издава акт за назначаване на кандидата, който е класиран на първо място.” С други думи, органът по назначаването е поставен в положение на “обвързана компетентност” при вземане на своето решение.

Гаранция за компетентност и обективност на конкурсната комисия се явява и принципът на *обективност и безпристрастност* в дейността на държавната администрация, установен в чл. 2, ал. 1, т. 7 ЗА. Задължителното му съобразяване е също своеобразна гаранция за законосъобразност на конкурсния механизъм, в

частност и на дейността на комисията. В нейният състав задължително се включват непосредствения ръководител на свободната длъжност, служител или лице с юридическо образование и представител на "Човешки ресурси". Могат също да бъдат включвани и синдикални представители, както и външни специалисти в съответната област. Безспорна е идеята е да се осигури компетентност и безпристрастност на комисията. Два са определящите фактори в това отношение – включването на лице с юридическо образование, както и на външни специалисти. Последните могат да допринасят в голяма степен за безпристрастността на комисията, а заедно с юристите и за нейната висока компетентност. Все в тази връзка са и изискванията на Наредбата членовете на комисията да притежават "необходимите професионална квалификация и опит" за да могат да извършват компетентна преценка на професионалните и делови качества на кандидатите, както и задълженията им преди всеки отделен конкурс да декларират "липса на личен интерес" от провеждането на конкурса и "липса на отношения с някого от кандидатите, които пораждаат основателни съмнения в тяхната безпристрастност."

#### По отношение на специалния /контролен/ аспект

Като гаранции с подобен характер относно законността на конкурса за държавни служители биха могли да бъдат посочени административният и съдебният контрол.

Административният контрол е с приоритетно значение, тъй като провеждането на конкурса е специфична експертна дейност, в която съдът не би могъл да се намесва по същество. Има за свой обект решенията на конкурсната комисия, с които кандидатите *се допускат* до участие в конкурса и *се класират* по съответния ред.

Допускането на кандидатите се извършва с решение на комисията, представляващи по своето естество индивидуален административен акт и се оформят в протокол съгласно разпоредбата на чл. 20, ал. 3 от Наредбата. На тази основа комисията изготвя списък на допуснатите и недопуснатите кандидати, който се обявява публично. Законът изисква изрично посочване на основанията за недопускане които са законно предвидени т. е. те не са въпрос на преценка на комисията. Отнася се за кандидати: 1. непредставили необходимите документи и 2 неотговарящи на минималните и специфичните изисквания, предвидени в нормативните актове за заемане на съответната длъжност.

Засегнатите, т. е. *недопуснатите кандидати* могат да обжалват решението на комисията по административен ред съгласно правилата установени в самия ЗДСл. /чл. 10в, ал. 4/. Засегнатият подава жалба до органа по назначаването в тридневен срок от обявяването на списъка. Същата не спира конкурсната процедура, а произнасянето е в тридневен срок. И тук основателно възниква въпросът за приложимостта на Административнопроцесуалния кодекс/АПК/ в това отношение, тъй като е известно, че оспорването на индивидуалните административни актове по административен ред е подложено на подробна правна уредба в него. Очертават се в случая обективно два действащи режима на административен контрол – по реда на АПК и по реда на ЗДСл. Отговорът кой от тях ще бъде приложим следва от принципното положение за съотношението между общ и специален закон, както в случая се намират АПК и ЗДСл. Естествено е да се приеме, че ще бъде валиден реда на специалния закон, в случая ЗДСл, което следва и от самия АПК – чл. 2, ал. 1, която разпоредба постановява, че кодексът се прилага за всички административни производства, "доколкото със закон не е установено друго."

На административен контрол подлежат и решенията на комисията относно *класирането* на кандидатите. Аналогично е положението с недопускането в това отношение. Редът е установен в самия ЗДСл, т. е. в специалния закон /чл. 10д, ал. 3/. Както бе отбелязано по-горе, конкурсната комисия класира от първо до трето място най-успешно извържалите конкурса и това нейно решение обвързва съответния ръководител да назначи първия класирал се кандидат. Съгласно

визираната разпоредба на чл. 10, ал. 3 на кандидатите, които не са класирани на първо място се дава възможност да оспорят преценката на комисията пред органа по назначаването в 7-дневен срок, който в също такъв срок следва да се произнесе с контролно решение. При основателност на възражението той би могъл да прекрати конкурсната процедура и да насрочи нов конкурс.

Видно е, че административният контрол тук се осъществява много бързо и при опростена процедура. Сроковете в сравнение с АПК са по-кратки, жалбите нямат суспензивно действие, т. е. не спират конкурсната процедура, решенията на контролния орган са окончателни – не подлежат на съдебен контрол и пр. Това решение на законодателя има и своето оправдание като се вземе предвид, че цялостно конкурса протича в много кратки срокове – допустимо е дори провеждането му в 14 - дневен срок от срока за подаването на документи. В това време контролната процедура по допускането трябва да бъде приключена. Същото се отнася и за контролната процедура по класирането. Органът по назначаването е длъжен в 14-дневен срок от представянето на протокола, респективно решението на комисията да издаде акта за назначаване на кандидата, класиран на първо място. В този срок да се осъществи и контрола.

Съдебният контрол относно конкурса за държавни служители е с по-ограничен обхват, тъй като, както бе отбелязано по-горе, конкурсът е специфична експертна дейност, в същността на която съдът не би могъл да се намеси. Категорични са и разпоредбите на закона в тази връзка. Чл. 10в, ал. 4 указва относно недопускането, че решението на контролния административен орган не подлежи на съдебен контрол. В същия смисъл е и разпоредбата на чл. 10, ал. 2 относно преценката на конкурсната комисия и класирането на кандидатите.

ЗДСл обаче не третира въпроса за съдебния контрол относно акта за назначаване на кандидата, класирал се на първо място. Бе изяснено, че органът по назначаването е поставен в положение на обвързана компетентност в случая. Той е длъжен да издаде този акт - заповед, представляваща индивидуален административен акт, пораждащ съответните права за лицето да встъпи в държавна служба.

Категорично трябва да се заяви, че съдебен контрол върху неговата законосъобразност може да се осъществи на общо основание по реда на АПК. Отказът, например, на органа по назначаването да издаде такъв един акт би бил незаконосъобразен, имайки предвид обвързаната компетентност, в която е поставен за издаването му. ЗДСл не предвижда в случая правна защита, но същевременно не я и изключва. Това дава основание да се приеме, че съдебният контрол по АПК може да бъде реализиран и в зависимост от ранга на органа по назначаването да бъде осъществен от Върховния или от съответния административен съд.