

DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS IN BULGARIA IN THE PERIOD 1879-1906

Miroslava Bodurova-Eneva, PhD

Summary: *The article analyzes the provisions regarding the disciplinary responsibility of civil servants in Bulgaria (1879 - 1906). Within the mentioned period, three successive laws for civil service officials functioned.*

Key words: *civil service, disciplinary responsibility, officials.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Дисциплинарната отговорност на държавните служители¹¹ е отговорност за виновно неизпълнение на задълженията на служителя по служебното правоотношение. Тя е един от видовете юридическа отговорност, като при това съществено се различава от останалите видове юридическа отговорност.

В съвременната българска правна литература е предложена и друга дефиниция, която има амбицията да зададе по-широка рамка на дисциплинарната отговорност, като я дистанцира в определена степен от нейното доминиращо трудовоправно битие. Според Милен Глушков дисциплинарната отговорност е специфична система от материални, двустранно индивидуализирани (относителни), охранителни правоотношения, възникващи въз основа на конкретен неправомерен по своето естество юридически факт (дисциплинарно нарушение) между определени субекти на правото и включващи като основен компонент на своето съдържание евентуалното определяне и реализация на съответната мярка на принуда (дисциплинарно наказание)¹².

Във времето преди 1944 г. в юридическата литература съществуват и други определения, които обаче имат същото правно съдържание като посоченото. Според проф. Петко Стайнов чиновникът (държавният служител) отговаря дисциплинарно за простъпките, които е извършил в това си качество, като простъпка е погрешно деяние, извършено от чиновника, което не е престъпление¹³. Проф. Илия Сливков, смята, че дисциплинарната отговорност има място в онези случаи, при които е нарушен установения от закона ред за обществена дейност, осъществява се факултативно и не предполага точно фиксирани състави на деянията, които могат да бъдат квалифицирани като дисциплинарни простъпки¹⁴.

Дисциплинарната отговорност материализира един от методите за осигуряване на изпълнението от страна на държавния служител на определена служебна функция и спазването на съответната дисциплина – методът на правната принуда. Държавният служител, който се е отклонил в определена степен от своите служебни задължения, понася дисциплинарно наказание. Вината при дисциплинарната отговорност може да бъде както умишлена, така и небрежна и следва да бъде доказана от съответното задължено лице. Дисциплинарната отговорност се реализира винаги по вътрешнослужебен ред от органа, притежаващ дисциплинарна власт¹⁵.

ИЗЛОЖЕНИЕ

1. Действителна дисциплинарна отговорност и квазидисциплинарна отговорност (уволнение в интерес на службата). В юридическата литература преди 1944 г. се е наложило

¹¹ В текста термините „държавен служител“ и „чиновник“ се използват като синоними.

¹² Глушков, М. Дисциплинарната отговорност на магистратите по Закона за съдебната власт. С., 2015, с. 86.

¹³ Стайнов, П. Чиновническо право. Т. 2, С., 1934, с. 3.

¹⁴ Сливков, Ил. Дисциплинарната отговорност от научно гледище и според нашето военно право. С., 1927, с. 20. Критичният анализ на цитираните определения излиза извън логическите и концептуални рамки на статията.

¹⁵ Къндева, Ем. И Б. Йорданов. Правен режим на държавната служба. С., 2002, 201-218; Милованов, Кр. Дисциплинарна отговорност на работниците и служителите. С., 2015, с. 16 и сл.

разграничението между дисциплинарно уволнение и уволнение по административен ред (уволнение в интерес на службата) на държавния служител. Според проф. Петко Стайнов между двете уволнения има съществени разлики. Уволнението по дисциплинарен ред е наказание и поради това е свързано с увреждащи интересите на уволненото лице последици – напр. невъзможност да се върне на работа в съответното ведомство или изобщо в държавния апарат за определен период или завинаги; невъзможност да получи пенсия преди определен период на служба; лишаване от пътни разноски, за да се върне от мястото на служене; вписване на наказанието в служебния списък и др. Освен това при него е предвидено определено административно производство и в някои случаи участието на друг орган (Дисциплинарен съвет) в производството, освен прекия началник (началника на учреждениято, в което служи държавния служител; органа по назначаването).

Уволнението в интерес на службата е освобождаване направо от служба единствено по волята на съответния началник, без участието на други органи със съвещателен или решаващ глас, без мотиви и без задължение да се спазва определено производство¹⁶.

Тезата на проф. Петко Стайнов е мотивирана и следва да се приеме. Трябва обаче да се съобрази, че тя е изградена изключително върху правния анализ на чл. 15 от Закона за държавния служител¹⁷ от 1922 г. В него изрично се разграничава уволнението по дисциплинарен ред и уволнението в интерес на службата. В предходните закони, уреждащи правното положение на държавния служител двата института не са разграничени изобщо или разграничението не е прокарано последователно, така че в значителна степен уволнението в „интерес на службата“ се намира под „шапката“ на дисциплинарното уволнение¹⁸.

Посоченото хронологическо уточнение е съществено, доколкото най-деликатния проблем за държавния служител в разглежданото историческо време (а и след това) е този за неговия стабилитет. „Преместванията и уволненията в „интерес на службата“ – това е ахилесовата пета в целия свят за стабилитета на чиновниците. Три думи, злоупотреблението с които е създавало цялото печално положение на чиновника у нас: „интерес на службата“. И до като у нас началникът, без всякакви други гаранции и допитвания или мнения, ще може сам да преценява най-свободно този „интерес на службата“ и ще може най-произволно да го смесва с „интереса на партията“, до като тия три магически думи ще фигурират безкритично като мотиви за уволнение и преместване <...> нищо няма да се промени, пак няма да има никаква стабилност“¹⁹.

2. Дисциплинарни нарушения и наказания в България 1880 – 1906 г.²⁰

Конституционната основа на дисциплинарната отговорност на държавните служители в България през периода 1880 – 1906 г. е уредена в чл. 165 от Търновската конституция – „Всяко длъжностно лице отговаря за своите действия по службата си“.

За пръв път дисциплинарната отговорност на държавните служители в България е развита в *Закона за: а) извънредните заплати на чиновниците; б) за разпусът им; в) за послужните им списъци, и г) за дисциплинарното им наказание и уволнение от служба* от 1880 г.²¹

¹⁶ Стайнов, П. Чиновническо право. Т. 2, С., 1934, 203 и сл.

¹⁷ Държавен вестник, бр. 243 от 28 януари 1922 г.

¹⁸ Дори и в Закона за държавния служител от 1922 г. разграничението между дисциплинарно уволнение и уволнение в „интерес на службата“ не е прокарано непротиворечиво. В чл. 15 от споменатия закон разграничение е направено, но в гл. V („Дисциплинарна отговорност и наказание“), чл. 81, уволнението в „интерес на службата“ е причислено към основанията за уволнение по дисциплинарен ред. Посочената колizia е следствие от недобра крайна редакция на законовия текст, защото формулировката в чл. 81 идва от първоначалния текст на законопроекта, а разграничението в чл. 15 е внесено при второто му четене в Народното събрание. Вж. Стайнов, П. Чиновническо право..., с. 202.

¹⁹ Стайнов, П. Държава и чиновничество. С., 1933, 32-33.

²⁰ В текста не са анализирани разпоредбите на специалните закони за някои категории държавни служители – напр. магистрати и учители.

²¹ Държавен вестник, бр. 93 от 17 декември 1880 г.

Текстът на законопроекта е разработен от главния секретар на Министерството на вътрешните работи Йосиф Ковачев²², внесен е в Народното събрание от Министерския съвет и предаден за разглеждане на 25 ноември 1880 г. на комисия от депутати в състав: Илия Цанов, Симеон Янчев, Васил Радославов, Еремия Гешев, свещ. Радев, Атанас Хранов.

Законопроектът е докладван на народните представители от Илия Цанов на 4 и 5 декември 1880 г., като комисията почти няма забележки или предложения за промени спрямо частта на закона, която се отнася до дисциплинарната отговорност на държавните служители. На 5 декември 1880 г. законът е окончателно приет от Народното събрание.

В него са предвидени следните дисциплинарни нарушения:

- а) бавност, немарливост и непослушност;
- б) надминуване (надхвърляне пределите) на властта от чиновника;
- в) спиране (неприлагане) на властта от чиновника;
- г) разгласяване служебни работи и сведения, които е поръчано тайно да се държат;
- д) издаване преписи от официални книжа без предварително позволение от лицето, което ги е подписало;
- е) неявяване в службата до един месец след свършването срока на распуста (отпуската) и непредставяне законно оправдание за окъсняването;
- ж) неявяване в службата повече от един месец след свършването срока на распуста (отпуската), независимо от причините за окъсняването;
- з) ако назначеното лице не се яви в службата си в определения срок без уважителни причини;
- и) неявяване (отсъствие) в службата без надлежно разрешение;
- й) оставяне на службата (при освобождаване от нея), без да се предадат делата според установения ред на приемника или назначеното за това лице;
- к) и въобще за всяко нарушение на служебните длъжности (задължения).

Законът дава легални определения за две от тези основания. Според него, **надминуване (надхвърляне пределите) на властта** на чиновника има тогава, когато той върши нещо пряко (срещу) съществуващите закони или дадените му наставления, също и когато взема някаква мярка (предприема някакво действие), за която е трябвало да изпроси (поиска) предварително разрешение от по-горната власт, или която могла би да се предвиди в някой нов закон.

Спиране (неприлагане) на властта на чиновника има тогава, когато той не употребява дозволените му от закона средства за предваряне (предотвратяване) някое престъпление или вреда за държавата изобщо, и за поверената му служба частно.

В законопроекта има и още едно основание за търсене на дисциплинарна отговорност – „всяко неуважение или оскръбление към началството или към какъв и да е по-горен началник, изразено устно, писмено или печатно“. Още при първото четене на законопроекта, народните представители от II-то ОНС отхвърлят единодушно посочения текст. Те са категорични в убеждението си, че в това проектооснование се визират евентуални действия на държавния служител, извършени от него извън рамките на служебната му дейност. Следователно приемането на подобно основание за дирене на дисциплинарна отговорност би увредило конституционните права на държавния служител като гражданин на България, ограничавайки неговото право на свободна съвест. С мнението на народните представители се съгласява и министър-председателя Драган Цанков (който е представител на вносителя на законопроекта – Министерския съвет). Той отбелязва, че деянието „неуважение или оскръбление към началството или към какъв и да е по-горен началник“, извършено от държавния служител в качеството му на длъжностно лице влиза в състава на по-обща деяния, вече предвидени като основание за дирене на дисциплинарна отговорност. Ако посоченото деяние се извърши от държавния служител вън от кръга на служебните му задължения, увреденото лице може да потърси удовлетворение чрез съда²³.

²² Пеев, Г. Нормативното уреждане на държавната служба в първите години след Освобождението. – Минало, 2010, №3, с. 66.

²³ Дневник на II-то ОНС, II РС, ХСIII заседание, 5 декември 1880, с. 36. Погледнато по-общо, тук се поставя въпросът доколко дисциплинарната отговорност може да се разпростира и върху елементи от частния живот на

При служебното нарушение по **точка и** като алтернатива на дисциплинарното наказание е предвидено предаването на съд. Всъщност, когато лицето вече е освободено на някакво основание от службата си, прилагането на което и да е дисциплинарно наказание от изредените по-долу е невъзможно.

Някои от основанията за дирене на дисциплинарна отговорност според закона от 1880 г. са формулирани неясно или твърде общо, което създава възможности за произвол. Такива са основанията **бавност, немарливост и непослушност**, всяко от които може да се тълкува различно в зависимост от гледната точка. Специално основание **бавност** би имало правен смисъл единствено в хипотеза, при която в специален закон е предвидено максимално време за определена административна процедура. Особено странно за законов текст звучи основаниято, свързано с предприемане на конкретни действия от страна на чиновника по отношение на факти и обстоятелства, които **биха могли да залегнат в някой нов закон**. Посоченото основание създава задължение за чиновника да съобразява своята дейност, под заплахата от дисциплинарно наказание, с разпоредбите на бъдещи, все още неприети закони. Може да се изкаже предположение, че вероятно се визират разпоредби от вече изготвени законопроекти, до чието съдържание конкретния държавен служител има достъп. При разглеждането на законопроекта в Народното събрание постъпва предложение този текст да отпадне. Отбелязана е и принципната постановка, че всеки закон има действие само занапред. По неясни причини предложението не е гласувано и текстът остава в закона²⁴.

Появата на визириания текст в законопроекта може да бъде обяснена, само ако предложението се разглежда в контекста на конкретната степен на развитие на българската правна система към края на 1880 г. От една страна, младата българска държава е в началото на мащабна рецепция на европейски правни норми и активно законотворчество, от друга – не притежава достатъчно подготвена администрация, която би могла да осъществи този процес сравнително бързо и непротиворечиво. При такава обстановка, появата на подобни текстове в законопроекти е естествена и логична.

В закона от 1880 г. са предвидени следните дисциплинарни наказания:

- а) строга бележка и напомняне;
- б) отнемане част от месечната плата;
- в) понижение в по-долна служба;
- г) уволнение.

При наказанието „отнемане част от месечната плата“ не са въведени ограничения по отношение на максималната част от заплатата, която би могла да бъде отнета, както и по отношение на максималния срок на налагане на тази санкция. Изключение представлява хипотезата при извършено нарушение по **точка з**, когато наказанието е отнемане на част от заплатата, съразмерна на времето на закъснение за явяване на работа. Посочената неопределеност лесно би могла да прерасне в административен произвол, при който съответното наказано лице да бъде принудено прекомерно дълго време да работи без почти никаква заплата. Неопределеност има и в съдържанието на наказанието „понижение в по-долна служба“, като не става ясно дали посоченото понижение може да бъде за постоянно или само за определен максимален срок.

Наказанието „уволнение“ може да бъде прилагано при следните хипотези:

- а) в случаите по чл. 30 от закона, когато са били наложени всички видове дисциплинарни наказания, но държавният служител не е коригирал поведението си;
- б) директно при извършени провинения по **точки г – ж** от горното изреждане.

В чл. 28 от закона е залегнал принципа за съответствие на тежестта на наказанието с тежестта на нарушението; според чл. 29 служителът има право на административно обжалване

държавния служител. През 1880 г. народните представители отговарят отрицателно на този въпрос. Десет години по-късно, се появяват автори, които защитават противоположната теза. Вж. Павлов, Х. Д. Дисциплинарната отговорност на длъжностните лица. – Юридическо списание, 1889-1890, С., 1890, 430-433.

²⁴ Пак там, с. 33.

на наложеното наказание пред „по-горното началство“, като за това обаче няма предвидена изрична процедура²⁵.

През есента на 1881 г. е обнародван *Привременен правилник за чиновниците*²⁶, който е със сила на закон до изработването и обнародването на закон за чиновниците. По същество правилникът представлява извънреден наказателен закон, чрез който определени деяния на държавните служители, свързани с тяхната евентуална политическа дейност се обявяват за престъпни и се наказват с лишаване от свобода за срок от 5 до 30 дни, както и с освобождаване завинаги от държавна служба. Поради посочените характеристики правилникът няма отношение към дисциплинарната отговорност на държавните служители.

През есента на 1882 г. е обнародван първият в България, претендиращ за изчерпателност *Закон за чиновниците (ЗЧ)*²⁷, разработен от министъра на вътрешните работи Григор Начович с помощта на френския експерт-юрист Бастиан²⁸.

В него са предвидени следните основания за дирене на дисциплинарна отговорност:

- а) неизпълнение на задълженията;
- б) нередовно изпълнение на задълженията;
- в) отклонение от добро поведение;
- г) отдалечаване от местослуженето, без разрешение от началството;
- д) закъснение от отпуска;
- е) нарушение на определеното по съответния ред работно време.

Любопитен факт е, че на нарушението „нередовно изпълнение на задълженията“ се гледа като на по-тежко провинение, отколкото на „неизпълнение на задълженията“, защото за първото наказанието се налага от надлежния министър, а за второто – от непосредствения началник. Търпящо различни тълкувания е основанието „отклонение от добро поведение“, което следва да се разглежда в рамките на общото съдържание и дух на закона и по-точно съобразно чл. 17, 20 и 21 от него²⁹.

Отделно, в чл. 50, чл. 14, изр. второ и чл. 18, изр. второ от закона са предвидени дисциплинарни нарушения, които се наказват единствено с уволнение:

- а) незаконно отсъствие от работа в разстояние на един месец;
- б) отсъствие от местослуженето повече от 15 дни без уважителна причина, „за която те (държавните служители) са известили на своето началство във време“;
- в) постоянна немарливост в изпълнението на служебните задължения;
- г) действително и съзнателно непокорство на заповедите на своето началство;
- д) незачитане на началниците си;
- е) явно лошо поведение;
- ж) издаване на тайни по службата;
- з) даване преписи от официални книжа без съответно разрешение.

Специално внимание заслужават понятията „отклонение от добро поведение“ и „явно лошо поведение“, които законът разглежда като две различни степени на едно провинение, съответно различно санкционирани.

В разглеждания закон, за пръв път в България започва избистрянето на два правни института, имащи пряка или косвена връзка с дисциплинарната отговорност.

²⁵ Тази правна възможност е добавена към законопроекта при неговото обсъждане в Народното събрание.

²⁶ Държавен вестник, бр. 77 от 21 октомври 1881.

²⁷ Държавен вестник, бр. 123 от 28 октомври 1882. Законът е приет по време на Режима на пълномощията, по начин, различен от указания в Конституцията. Вероятно това е и една от причините, *ЗЧ* да не бъде реално прилаган.

²⁸ Пеев, Г. Нормативното уреждане..., с. 69.

²⁹ Чл. 17. Всеки чиновник трябва да изпълнява длъжностите си точно, честно и усърдно, като се съобразява със законите и наставленията на началството си; Чл. 20, изр. второ. Всеки чиновник дължи повиновение (подчинение), чест и почитание към по-горните си; Чл. 21. В отношенията си към публиката чиновниците трябва да бъдат безпристрастни, вежливи и услужливи.

Първо, в чл. 12 на **ЗЧ** се появява понятието „интерес на службата“ под формата на термина „действителна полза на службата“³⁰.

Второ, за пръв път в **ЗЧ** се прави опит да се прокара принципа за несменяемост на държавните служители, които имат прослужени поне три години като „действителни чиновници“. Те могат да бъдат уволнени единствено на някое от основанията, посочени в чл. 50 на **ЗЧ**, като съответствието на извършеното конкретно дисциплинарно нарушение с определено основание се преценява от т. нар. Върховна комисия, в която влизат: трима члена, назначени от Н. В. Княза, един – назначен от Държавния съвет³¹ и един, назначен от Върховния касационен съд. Комисията се сезира от съответния министър, който предлага уволнение на държавен служител и тя взема решение „дверем затворенним“³².

Същевременно в **ЗЧ** се наблюдава определено отстъпление от принципа за защита на правата на служителите, тъй като не е предвидено административно обжалване на дисциплинарното наказание пред по-горната институция.

През 1903 г. е приет **Закон за чиновниците по гражданското ведомство (ЗЧГВ 1903)**³³. Министър-председателят д-р Стоян Данев твърди, че като „венец на законодателната дейност“ на визираното правителство „трябва да се изтъкне законът за стабилизацията на чиновниците, с който, от една страна, се обезпечава правилният вървеж на държавната машина, а от друга се туря кръст на пакостното дребно партизанство“³⁴.

Основен автор на законопроекта е министърът на вътрешните работи Александър Людсканов. На мотивите, които са го движили при прокарването на този закон, се спира в своите мемоари неговата съпруга Недялка Людсканова – Цанкова. Според нея, в унисон с казаното от д-р Ст. Данев, Людсканов се опитва чрез **ЗЧГВ 1903** да стабилизира положението на чиновниците в България и „до известна степен да се избави страната от интелгентният пролетариат, както го казват в Европа, или казано по нашенски, от службогонци. Свършили кой отделенията, кой гимназия, а всъщност останали полуинтелигентни хора, те представляваха и представляват у нас оня многочислен клас, който очаква хляба си главно от държавна служба. Количеството на тия хора много и много пъти превъзхожда числото на чиновниците, от които има нужда държавата. Разпределени по разни политически партии те очакват деня, кога ще дойде партията им на власт, за да се настанят и те. Тия гладни службогонци представляват кадъра на ония партизани и бъдещи чиновници, които са способни, гдето се казва на всичко, за да докарат партията си на власт. За някаква приемственост, последователност и традиции в държавната служба при тия условия на назначенията на нашите чиновници не можеше и не може да става дума. Разбира се, известни чиновници, службата на които е, тъй да се каже, повече политическа (тия по администрацията и полицията) трябва и ще бъдат сменявани с всяка промяна на режима, обаче останалите чиновници трябва да си остават на местата и да бъдат сменявани само в случаите, предвидени от закона.“³⁵ Такава е общата философия на закона, на която са подчинени и разпоредбите относно дисциплинарната отговорност на държавните служители.

ЗЧГВ 1903 регламентира следните видове дисциплинарни нарушения:

- а) всяко нередовно изпълнение на служебните задължения;
- б) превишение на властта;
- в) лошо поведение;
- г) неприлично отношение към началниците;

³⁰ Чл. 12 от **ЗЧ** гласи следното: Висшето началство има право да премества чиновниците на равна длъжност, когато го изисква действителната полза на службата.

³¹ Държавният съвет – антиконституционен орган на държавната власт по време на т. нар. Режим на пълномощията - престава да съществува през 1883 г. По тази причина цитираната разпоредба на закона не може да се изпълни; Върховна комисия никога не се съставя и не функционира. Вж. подробно за Държавният съвет Манолова, М. Държавният съвет в системата на държавното управление. Правно-историческо изследване. – Юридически свят, 2, 2005, 31-49.

³² Русизъм, означаващ „при затворени врати“.

³³ Държавен вестник, бр. 93 от 3 май 1903.

³⁴ Данев, Ст. Кабинетът на д-р Стоян Данев 1901-1903 година. – Родина, 3, 1941, №4, с. 88.

³⁵ Централен държавен архив, ф. 134к (Александър Людсканов), оп. 4, а. е. 3, л. 86-87.

- д) пренебрежение към частните просители и грубо отношение към тях;
- е) отсъствие от службата в рамките на работното време без разрешение;
- ж) нарушения, предвидени в специалните закони;
- з) всяка погрешка и маловажно нарушение, за което няма предвидено наказание в наказателния закон.

Дисциплинарните наказания са следните:

- а) мъмрене насаме;
- б) мъмрене пред другите чиновници в учреждението;
- в) мъмрене с писмена заповед;
- г) спиране част от заплатата (най-много една четвърт) за не повече от три месеца;
- д) спиране повишението до три години;
- е) преместване на друга длъжност с понижение.

В **ЗЧГВ 1903** е възприет принципа за съответствие на тежестта на наказанието с тежестта на нарушението. Дисциплинарните наказания, предвидени в **точки а и б**, се налагат от началника на учреждението, в което служи съответния чиновник, а останалите – от органа, назначил чиновника.

В чл. 40 от **ЗЧГВ 1903** са предвидени редица хипотези, по силата на които, държавният служител се уволнява от органа по назначението, или по собствено желание или в интереса на службата:

- а) за отсъствие от службата за повече от 10 дни без надлежно разрешение;
- б) постоянна немарливост в изпълнение на служебните задължения;
- в) действително и съзнателно непокорство на заповедите на своето началство;
- г) явно лошо поведение;
- д) явна некадърност и неспособност;
- е) изгубване едно или повече от условията, предвидени в чл. 3 ЗЧГВ;
- ж) упражняване на занятия, указани в чл. 12 ЗЧГВ;
- з) за нарушаване на служебната тайна;
- и) явно или активно участие в партизански действия, имащи политически характер (участие в демонстриращи тълпи и държане на речи на митинги);
- к) ако държавният служител е наказван три пъти с наказания по **точки в – е** и не се е поправил.

Чрез включването на **точки е-ж** в основанията за дисциплинарно уволнение, явно се смесват правните институти „дисциплинарна отговорност“ и „несъвместимост с длъжността на държавния служител. Освобождаването от държавна служба поради „несъвместимост“ трябва да се уреди в системно място на закона, различно от това за дисциплинарната отговорност.

Когато чиновник подаде оставка, той не може реално да напусне службата си, докато тя не бъде приета³⁶. В противен случай държавният служител подлежи на глоба в размер от една месечна заплата или губи правото си да постъпва на държавна служба в продължение на две години. Тук е налице, за разлика от закона от 1880 г., прилагане на специфични наказания, които биха могли реално да се наложат, при положение, че виновният чиновник е вече освободен от съответното ведомство.

ЗЧГВ 1903 създава общ за всички министерства Дисциплинарен съвет (Съвет) при Министерския съвет. Той се състои от председател и трима членове, единия от които е постоянен докладчик. Председателят се назначава с княжески указ, по предложение на министър-председателя. От всяко министерство се назначават за срок от три години по трима члена на Дисциплинарния съвет, единият от които за постоянен докладчик. Върховният касационен съд за всяко заседание на Съвета избира със жребий един измежду касационните съдии и трима от назначените от министерствата, освен членовете докладчици, двама от които са запасни. Съветът заседава, когато бъде свикан от своя председател, или при негово отсъствие – от най-старшият по служба член. Докладчиците взимат участие само при

³⁶ Установен е задължителен десетдневен срок, в който оставката следва да бъде приета.

разглеждане на дела от тяхното ведомство. Решенията на Съвета се взимат по вишегласие³⁷ и следва да бъдат мотивирани.

Дисциплинарният съвет има следните функции:

а) чиновниците, които са назначени с указ или министерска заповед³⁸ не могат да бъдат уволнени от служба, освен с решение на Дисциплинарния съвет³⁹, който проверява наличието на валидно основание по чл. 40 **ЗЧГВ 1903**;

б) дисциплинарите наказания „спиране повишението до три години“ и „преместване на друга длъжност с понижение“ за чиновници, назначени с указ или министерска заповед, се налагат само по решение на Дисциплинарния съвет;

в) посочените в **точки а и б** дисциплинарни наказания, приложени спрямо държавни служители, назначени не с указ или министерска заповед, могат да бъдат обжалвани от заинтересования чиновник по административен ред пред Дисциплинарния съвет, който, ако установи липса на законно основание, може да отмени санкцията.

Най-съществената разпоредба на **ЗЧГВ 1903** е в чл. 47, който реално въвежда принципа за несменяемост на държавните служители. Посоченият член обявява уволнението или понижението на чиновник, извършени не при спазване на определения законов ред, за недействителни. Увреденият чиновник има право да иска по съдебен ред обезщетение и то не от държавата, а от конкретното виновно лице.

ЗЧГВ 1903 продължава усилията по разграничаване на понятията „дисциплинарна отговорност“ и „несъвместимост с длъжността на държавния служител“. В чл. 53 от преходните разпореджения е указано, че лица, които новоприетият закон е заварил на служба и те не отговарят на условията, предвидени в неговия чл. 2 (условия за назначаване на държавна служба), могат да бъдат уволнени и без да се спазва общия ред. Онези, които не отговарят само на условията на **точка 3** от този член (т. е. не притежават качествата, които специалните закони определят за заемане на длъжността) могат да се явят в течение на една година от влизането на закона в сила на изпит по особена програма, след което ще се ползват от общите права.

Законът от 1903 г. създава значими гаранции за стабилност на държавните служители и по-специално ги защитава срещу неправомерни уволнения. Реалната власт по освобождаване от служба е предоставена на Дисциплинарния съвет - държавен орган, в чийто състав има само един висш чиновник от съответното ведомство (докладчика). Председателят е назначен с княжески указ, другият член служи в различно ведомство, а четвъртият е съдия от Върховния касационен съд. Може да се твърди, че върху такъв състав на Дисциплинарния съвет съответният министър би имал минимално влияние, което би ограничило партийно-политическия произвол. Държавният орган „Дисциплинарен съвет“ представлява ефективно развитие на идеята за „Върховна комисия“ от закона от 1882 г. В **ЗЧГВ 1903** изобщо не е предвиден минимален срок, след изтичането на който държавните служители да стават несменяеми.

Законът е обнародван със значително закъснение на 3 май 1903 г. (**ЗЧГВ 1903** е приет окончателно от XII-то ОНС на 21 март 1903 г., одобрен е от княза на 29 март, подпечатан е с държавния печат на 2 април). Междувременно още преди обнародването на **ЗЧГВ 1903**, князът е принудил министър-председателя д-р Стоян Данев да подаде оставката на правителството.

Фердинанд I приема визираната оставка и назначава правителство начело с ген. Рачо Петров на 5 май 1903 г.⁴⁰ Новото правителство, в което силната фигура е министърът на вътрешните работи Димитър Петков⁴¹, под натиска на своите партийни привърженици, насочен към заемане на държавни постове и в навечерието на парламентарните избори от есента на с. г., формулира позицията, че законът е гласуван и обнародван със закъснение, единствено за да се попречи на очакваната чистка на държавния апарат от членове и

³⁷ С мнозинство.

³⁸ Освен окръжните управители, дипломатическите и търговски агенти.

³⁹ Освен хипотезата на уволнение по собствено желание.

⁴⁰ Държавен вестник, бр. 95 от 6 май 1903.

⁴¹ Лидер на Народнолибералната (Стамболовистка) партия.

симпатизанти на цанковистката партия. Правителството обявява, че съществени части от закона няма да се прилагат. Това става не по законодателен път, а чрез министерско постановление и последващ княжески указ, по силата на чл. 47⁴² от Търновската конституция⁴³.

Сред фактически отменените разпоредби на **ЗЧГВ 1903** са чл. 42 – 47, т. е. материята по несменяемостта на чиновниците и по уредбата на Дисциплинарния съвет⁴⁴. Една от причините, изложени от правителството в съответния доклад до Княза включва тълкуването, че председателят на Дисциплинарния съвет, доколкото се назначава с княжески указ, бил самостоятелно длъжностно лице. Такава длъжност обаче не била предвидена в бюджета. Оттук се прави извода за невъзможността да се назначи председател на Съвета, следователно и за невъзможността да се конституира целия Съвет⁴⁵.

През 1906 г. правителството на ген. Рачо Петров облича своите разбирания по въпроса за чиновническия стабилитет в нов **Закон за чиновниците по гражданското ведомство (ЗЧГВ 1906)**⁴⁶. В мотивите към законопроекта министър Димитър Петков сочи, че законът от 1903 г. в някои свои части е отменен поради „своята непълнота и неясност, както и поради невъзможността да се приложат някои от важните му постановления“⁴⁷.

ЗЧГВ 1906 представлява редакция на предходния закон, като промени са осъществени изключително в Глава V – „Дисциплинарни наказания, уволнения, даване под съд и служебни списъци“. Визираните промени са следните:

а) в чл. 42, при изброяването на дисциплинарните наказания изрично е добавено „ж) уволнение от длъжност“;

б) дисциплинарните наказания „спиране повишението до 3 години“, „преместване на друга длъжност с понижение“, „уволнение от длъжност“ спрямо чиновници, назначени от княза, се налагат от съответния министър;

в) в чл. 45, в който се изброяват основанията за дисциплинарно уволнение по процедура с участие на Дисциплинарен съвет, основанията за търсене на дисциплинарна отговорност, свързано с политическа активност е прередактирано така - „за явно или активно участие в партизански действия, имащи политически характер“;

г) основанията „ако държавният служител е наказван три пъти с наказания по **точка в – е** и не се е поправил“ е заличено;

д) въведен е минимален срок от три години за чиновници, назначени с указ или министерска заповед, след който те могат да бъдат уволнени от длъжност само по решение на Дисциплинарния съвет, утвърдено от надлежния министър;

⁴² Чл. 47 от Търновската конституция. Ако би държавата да се заплашва от некаква външна или вътрешна опасност, а Народното Събрание не би могло да се свика, то само в такъв случай Князът, по представление на Министерския Съвет и под обща отговорност на Министрите, може да издава наредби и да прави распореджения, които имат задължителна сила като закон. Такива извънредни наредби и распореджения се представят за одобрение на първото, свикано след това, Народно Събрание. Видно е, че чл. 47 в разглеждания случай е приложен противоконституционно, доколкото за никаква пряка „външна или вътрешна опасност“ за държавата през юни 1903 г. не може да се говори. Първата редовна сесия на XII ОНС е приключила на 31 март 1903 г., същото е разпуснато на 21 август с. г., следователно към м. юни е било възможно свикването му на извънредна сесия. Вж. подробно: Киров, Ст. Чл. 47 от Конституцията и суспендирането на някои членове от закона за чиновниците. С., 1903; частична повторна публикация на тази статия в: Цанков, В. Конституционализъмът на България. С., 2001, 257-259.

⁴³ Стайнов, П. Държава и чиновничество, с. 25.

⁴⁴ Държавен вестник, бр. 128 от 16 юни 1903. Разпоредбите са отменени само по отношение на онези категории служители, спрямо които в специалните закони не са предвидени ценз, условия за постъпване на служба и програми за изпит.

⁴⁵ Посочената причина би била явно несъстоятелна, ако се предположи, че длъжността „Председател на дисциплинарният съвет“ е неплатена. Вж. Киров, Ст. Чл. 47 от Конституцията..., 27-28.

⁴⁶ Държавен вестник, бр. 25 от 1 февруари 1906.

⁴⁷ Дневници (стенографски) на XIII ОНС, III РС, кн. VI, Заседания L-LIX, от 9 до 19 януари 1906 г., С., 1906, с. 1939.

е) Дисциплинарният съвет има нова структура и организация – състои се от трима висши чиновници от съответното министерство, назначени от министъра и заседава, само когато го свика последния;

ж) към групата на чиновниците, които са изключени от рамките на несменяемостта са добавени столичния градоначалник, околийските управители и личните секретари на министрите;

з) заличена е изричната разпорежба, че уволненията и пониженията в длъжност, осъществени не по законовия ред, се обявяват за недействителни, както и се премахва възможността за обезщетяване на увредените по съдебен ред;

и) в новия закон има отстъпление по отношение на категорията „несъвместимост с длъжността на държавния служител“, защото чл. 54 от преходните разпореждания дава право на онези чиновници, които не отговарят на първоначалните условия за назначаване на държавна служба, но са прослужили на държавна служба поне три години да не бъдат уволнявани директно, а само по общия ред.

Още в първото изказване по време на първото четене на законопроекта, народният представител Димитър Христов изразява несъгласие с най-съществената промяна в новия закон в сравнение с този от 1903 г. – новият начин на формиране на Дисциплинарния съвет. Според него, „новият закон остава отворени вратата на произвола на съответствующите началници <...> тъй като всеки един министър може да назначи за дисциплинарния съвет такива трима чиновници, които са най-близко до него, в които той е уверен, че неговата лична воля ще бъде прокарана и даже, че отговорността за несправедливостите, за простъпките⁴⁸, извършени от негова страна, няма да бъде носена от него, но ще се носи от трите лица“⁴⁹.

Отговорът на вносителя – министърът на вътрешните работи Димитър Петков, е изключително показателен и опира до същността на проблема. Той е на мнение, че в близките 50-60 години чиновническият въпрос в България не би могъл да се уреди „както трябва“ чрез механизма на стабилитета на държавния служител; това е време, през което ще се създаде „такава класа чиновници, които да се занимават само с работата си“. Д. Петков защитава идеята за възможността на съответния министър да взема свободни кадрови решения по отношение на подчинените си. „Додето не се научат чиновниците да си гледат работата, да бъдат коректни служители, дотогава, според мене, ръцете на министъра трябва да бъдат развързани“⁵⁰. Той особено силно защитава правото на съответния министър да утвърждава решението на Дисциплинарния съвет. Освен това, Петков дава съществено пояснение за добавеното дисциплинарно наказание „уволнение“ в чл. 42. Според него, това наказание е различно от онова, предвидено в чл. 44 и може да бъде наложено пряко от министъра, без участие на Дисциплинарния съвет⁵¹. При второто четене на законопроекта дискусията се повтаря по същество. Димитър Христов обвинява министър Петков за неговото убеждение, „че администрацията и чиновническият корпус трябва да служат на правителствата не за доброто управление на държавата, но главно, за съставяне болшинства в Народното събрание

⁴⁸ Нарушенията.

⁴⁹ Дневници (стенографски) на XIII ОНС, III РС, кн. VI, Заседания L-LIX, от 9 до 19 януари 1906 г., С., 1906, с. 1945.

⁵⁰ В дискусията министър Петков допълва своята мисъл за необходимостта от време, през което да се сформира устойчива чиновническа прослойка. Според него е необходимо чрез създаването на редица специални закони да се предвиди определен ценз за държавните служители, което и ще позволи известно време след това да има компетентен персонал. Едва след това следва да се пристъпи към „стабилизиране положението на всичкото чиновничество“. Дневници (стенографски) на XIII ОНС, III РС, кн. VI, Заседания L-LIX, от 9 до 19 януари 1906 г., С., 1906, с. 1963.

⁵¹ Дневници (стенографски) на XIII ОНС, III РС, кн. VI, Заседания L-LIX, от 9 до 19 януари 1906 г., С., 1906, с. 1946 – 1950. Ако се възприеме тълкуването на Димитър Петков, ще се окаже, че реално **ЗЧГВ 1906** осигурява на съответния министър възможността да уволнява държавни служители по целесъобразност (в интерес на службата) чрез два механизма: директно, по чл. 42 и с участието на Дисциплинарния съвет, по чл. 44.

на тия правителства⁵². В крайна сметка, правителственото мнозинство решава въпроса и законът е приет, така, както е предложен.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въпреки, че дисциплинарната отговорност представлява само един правен институт от юридическия статус на държавната служба, нейният анализ в разгледания период дава възможност за по-обща заключения.

В българското законодателство за държавната служба в годините 1880 – 1906 успоредно се развиват две тенденции – стремежът да се разработи правен статус за държавните служители, който да бъде в интерес на обществото (изразяващ се най-вече в усилията да се формира стабилен чиновнически корпус)⁵³ и „партизански“ прочит на правните норми, с цел осигуряване на добре платени работни места в държавната администрация за привържениците на съответната партия с оглед най-вече на електоралната им подкрепа⁵⁴. В първата тенденция има два малко или много изразени нюанса, различаващи се по желаните темпове за създаване на устойчив корпус от държавни служители – „революционен“⁵⁵ и „еволюционен“. Привържениците на първия нюанс пледират да се въведе принципа за несменяемост, като се изразява надежда, че това само по себе си ще укрепи чиновническия корпус. Еволюционистите настояват да се действа по-бавно, чрез специални закони да се въведат цензове за чиновниците, да се изчака известно време, през което време да се създаде фактически компетентен чиновнически корпус, и чак тогава да се уреди юридически неговата стабилност.

REFERENCES:

- Глушков, М. Дисциплинарната отговорност на магистратите по Закона за съдебната власт. С., 2015;
- Данев, Ст. Кабинетът на д-р Стоян Данев 1901-1903 година. – Родина, 3, 1941, №4;
- Киров, Ст. Чл. 47 от Конституцията и суспендирането на някои членове от закона за чиновниците. С., 1903;
- Къндева, Ем. И Б. Йорданов. Правен режим на държавната служба. С., 2002;
- Манолова, М. Държавният съвет в системата на държавното управление. Правно-историческо изследване. – Юридически свят, 2, 2005;
- Милованов, Кр. Дисциплинарна отговорност на работниците и служителите. С., 2015;
- Павлов, Х. Д. Дисциплинарната отговорност на длъжностните лица. – Юридическо списание, 1889-1890, С., 1890;
- Пеев, Г. Нормативното уреждане на държавната служба в първите години след Освобождението. – Минало, 2010, №3;
- Стайнов, П. Държава и чиновничество. С., 1933;
- Стайнов, П. Чиновническо право. Т. 2, С., 1934;
- Цанков, В. Конституционализмът на България. С., 2001;
- Дневник на II-то ОНС, II РС, ХСIII заседание, 5 декември 1880;
- Дневници (стенографски) на XIII ОНС, III РС, кн. VI, Заседания L-LIX, от 9 до 19 януари 1906 г., С., 1906;
- Държавен вестник, бр. 93 от 17 декември 1880 г.
- Държавен вестник, бр. 77 от 21 октомври 1881 г.

⁵² Дневници (стенографски) на XIII ОНС, III РС, кн. VI, Заседания L-LIX, от 9 до 19 януари 1906 г., С., 1906, с. 2159.

⁵³ Според сполучливия израз на Тодор Влайков при обсъждането на **ЗЧГВ 1906**, да се създадат „чиновници по професия, а не чиновници на властващата партия“.

⁵⁵ Думата „революция“ изрично се споменава при второто четене на **ЗЧГВ 1906**. Вж. Дневници (стенографски) на XIII ОНС, III РС, кн. VI, Заседания L-LIX, от 9 до 19 януари 1906 г., С., 1906, с. 2136-2137.

Държавен вестник, бр. 123 от 28 октомври 1882 г.

Държавен вестник, бр. 93 от 3 май 1903 г.

Държавен вестник, бр. 95 от 6 май 1903 г.

Държавен вестник, бр. 128 от 16 юни 1903 г.

Държавен вестник, бр. 25 от 1 февруари 1906 г.

Държавен вестник, бр. 243 от 28 януари 1922 г.

Централен държавен архив, ф. 134к (Александър Людсканов), оп. 4, а. е. 3, л. 86-87.