

THE STATE SERVICE - DUTY OR WORK

Assoc. Prof. Eng. Milen Ivanov, DcS
Department of Security, Faculty of Law
University of Ruse "Angel Kanchev"
E-mail: mivanov@uni-ruse.bg

Abstract: *The report defines the main problems related to the status of the civil servant, the meaning of the civil service and the challenges to the improvement of the legal basis, through the prism of the meaning of the existence of this activity specific to the state. The state of the civil service system in the context of international law and national legislation is also analyzed.*

Keywords: *state, employee, policy, management, combatant, integrity, service*

Действащата правна уредба, създадена в годините след приемането на Конституцията от 1991 година, използва ред термини за обозначаване на държавната служба, чието съдържание не е легално определено и чиято употреба не сочи еднозначен смисъл. Този правен дефицит затруднява еднозначното определяне на това понятие с помощта на правото и затова ще се опита да дефинираме в най-общ аспект смисъла и съдържанието на тази особен вид публична дейност, с която в държавата ни са ангажирани около 400 хиляди граждани. Въпреки, че няма конкретно определение за „държавна служба“ имаме легално определение за този, който заема и изпълнява такава дейност – имаме определение за „държавен служител“ като в чл. 2, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл)³¹ е дефинирано това понятие: лице, което по силата на административния акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия.

Тази дефиниция дава някаква яснота на статута на държавния служител, но едновременно с това задълбочава неопределеността с използването на понятието „държавна власт“. държавна власт, тъй като единствено чрез държавната власт може да се изясни връзката между понятието администрация и понятието държавен служител, т.е. той (държавният служител) е част от администрацията, която реализира правомощията на тази власт.

Ако потърсим обяснение на термините извън българския научен и правов домейн разбираме, че „държавната служба“ е събирателен термин за сектор на правителството, съставен главно от кариерни държавни служители, наети, а не назначени или избрани, чийто институционален мандат обикновено е по-продължителен от този на политическото ръководство. Това е лице, наето в публичния сектор от държавна структура/министерство или агенция от публичния сектор. Държавните служители работят за централните и държавните правителства и отговарят пред правителството (изпълнителната власт), а не на политическа партия.³²

Тълкуването на понятието „държавна служба“ ни позволява да твърдим, че държавната служба е професионалната дейност на служителите в държавните органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, макар че в някои държави (Великобритания) служителите, наети на работа в органи на законителната власт - Сметната палата, парламентарния омбудсман и избирателната комисия, не се считат за държавни служители. Говорейки за понятието „държавен служител“, отбелязваме, че това е лице, което заема длъжност в държавна организация и срещу заплащане извършва определена непроизводителна работа, свързана с изпълнението на държавни функции.

³¹ Закон за държавния служител, обн. ДВ. бр.67 от 27 Юли 1999 г., с изм. и доп.

³² UK Civil Service - Definitions - What is a Civil Servant?", <https://www.civilservant.org.uk/information-definitions.html> (Посетен на 23.12.2023)

Анализирайки видовете публични услуги, които държавната власт предоставя на гражданите разбираме, че това е широко понятие, което обхваща всички служители, които изпълняват функции, свързани с публичната администрация и управлението на държавата, включително учители, лекари, служители на държавни организации, институции, предприятия и др.

Реално държавният служител не притежава длъжността, която заема, а тя принадлежи на държавната администрация. Назначаването от държавен орган (длъжностно лице), на служител на длъжност, съответстваща на неговата квалификационна категория (ранг, клас, степен и т.н.), се извършва в рамките на правила, установени от закона и изискванията за длъжността. Правното регулиране на отношенията, възникващи в държавната служба, се извършва от законодателството за съответната държавната служба. Характерът на това законодателство е административноправен и по принцип това са специални закони, които регулират тези особени обществени отношения е затова трудовото законодателство не се прилага в тази сфера.

Анализирайки понятието „държавен служител“ установяваме, че то включва три компонента: -

- извършване на професионални дейности;
- заемане на длъжност в държавна служба;
- получаване на заплата, изплащана от централния бюджет.

Неговата професионалната дейност се разбира като дейност, извършвана въз основа на специални знания и умения, изискващи определена подготовка и образование. Професионалната служебна дейност е свързана с изпълнението, като правило, като основна дейност на специални служебни правомощия срещу възнаграждение, изплащано от средствата на съответния бюджет. Държавната служба се извършва на определени длъжности. Заплатата на държавния служител е основното средство за неговото материално осигуряване. Това е един от необходимите признаци, характеризиращи неговия статус, тъй като например работата на доброволни начала не може да се разглежда като държавна дейност. На такава основа учени, културни дейци и практики могат да бъдат включени в работата на държавните координационни и консултативни органи.

В различните държави има различна категоризация на видовете държавна служба в зависимост от държавното устройство, но като цяло имаме няколко особени казуса, които са свързани със специфичните функции на държавата:

Военна служба. Военната служба се извършва от граждани по силата на военна повинност или доброволно (по договор), или от чуждестранни граждани - по договор за определени военни длъжности. Гражданите и чужденците на военна служба са кадрови военнослужещи. Статутът на военния персонал е набор от права, свободи, гарантирани от държавата, както и задълженията и отговорностите на военнослужещите, установени от съответни закони. Военнослужещите имат правата и свободите на човека и гражданина с някои законово установени ограничения.

Правоохранителната служба. Това е професионалната служебна дейност на граждани, заемащи длъжности в държавни органи, служби и институции, които имат правоохранителни функции. Гражданите в правоохранителната служба получават специални звания, различни от военните.

Специално внимание заслужава въпросът за взаимоотношенията между държавните и общинските служби. **Общинската (муниципалната) служба**, както и държавната, е обект на публично правно регулиране. Въпреки тясната функционална връзка между държавните органи и местните власти, последните са организационно отделени от държавния апарат. Органите на местното самоуправление не са включени в системата на държавните органи и в резултат на това не са в отношения на подчинение спрямо тях, което предполага самостоятелна правна уредба на общинската служба и не допуска включването на общинската служба в системата на държавната служба.

Преминаването на държавната служба включва назначаване на длъжност, присвояване на ранг, дипломатически ранг, военно и специално звание, полагане на удостоверение или

квалификационен изпит, както и други обстоятелства (събития). Основанията за прекратяване на държавната служба, включително основанията за прехвърляне в резерва или оставка на държавен служител, се установяват от законите, регламентиращи видовете държавна служба.

Изследвайки статута на държавните служители възниква проблемът за особените отношения между тях и политическата власт, т. е. политиките и доколко е целесъобразно и разумно да има пряка зависимост на едните от другите и доколко и дали е целесъобразно държавните служители да зависят от политиката. Съществуват различни виждания относно степента, в която държавните служители могат да участват в политически дейности. Едната гледна точка е, че държавният служител има същите конституционни права като другите граждани и че следователно е противоконституционно да се опитват да се ограничат тези права по друг начин освен чрез общото право. Противоположното мнение е, че тъй като държавните служители са ангажирани със специфични функции на изпълнителната власт, тяхната почтеност и лоялност към политически партии могат да бъдат засегнати от активно участие в политическите дела и общественото доверие в тяхната безпристрастност може да бъде компрометирано. В някои държави, в които традиционно се очаква държавните служители да се държат напълно безпристрастно и да се съобразяват с политиката на изпълнителната власт добросъвестно, независимо дали са съгласни с политиката или не, се очаква всички държавни служители да се държат дистанцирано спрямо политическите дела. В много държави има пълна забрана на висши държавни служители да участват в каквато и да е форма на политическа дейност. Забраната, обаче е по-малко строга за средните и по-ниските нива на държавната власт. Друга група държави, включително Франция и Германия, смятат политиката и администрацията за толкова тясно свързани, че всички висши постове се заемат по преценка на назначеното правителство и по този начин на държавните служители се дава по-голяма свобода в политическите дейности. Въпреки това от тях се очаква да действат с по-голяма дискретност и обществено благоприличие, отколкото обикновения гражданин, а превишаването на властта или злоупотребата със служебно положение за политически цели прави държавния служител отговорен както по наказателното законодателство, така и по различните вътрешни дисциплинарни процедури. Такава свобода на държавния служител е приложима само в държави с утвърдена демокрация и система за безпристрастно прилагане на законите. Както показва опита и в нашата държава, възприела опита на Германия и Франция за регламентиране на отношенията между законодателното и изпълнителното власт, политическата свобода и намесата на силните на деня в държавното управление води до катастрофални резултати.

Анализирайки казаното до момента можем да направим следните изводи:

1. Необходимо е да се създаде нова правна рамка, регламентираща дейността на държавните органи, като се отчете натрупаният опит и се спазят основните принципи на Конституцията на Република България, регламентиращи разделението на властите.

2. Обсебването на държавната служба от страна на политически субекти (партии, коалиции) води до нарушаване на системността в управлението на държавата. Възможността политици да назначават държавни органи не допринася за доброто управление и за реализирането на стратегическите цели на държавата. Честата смяна на политическите актори и незабавното осъществяване от тяхна страна на съществуващи правомощия спрямо държавните служители води до честата смяна на стратегическите нива на ръководство в различни държавни органи. По този начин не се осъществява приемственост в управлението и не могат да се постигнат трайни и значими резултати в дейността на държавните органи. Държавният служител изпитва несигурност и липса на кариерни перспективи, което води и до липса на проактивност в неговата дейност. Това го прави лесно уязвим и изложен на различни деструктивни въздействия от злоумишленици.

3. Необходимо е ясно да се разграничи приложното поле на трудовото законодателство от това, регламентиращо статута и службата на държавния служител. Дейността на държавния служител, независимо от това, какъв вид служба изпълнява (военна, правоохранителна, муниципални) трябва да се регламентира единствено и само със съответния

специален закон. Колизии, възникващи от прилагането на Кодекса на труда и специалните закони създават правни парадокси в държавната служба, а в определени ситуации (извънредно положение, война и др.) те блокират или правят неефективни държавните органи.

4. Необходимо е синхронизиране на законодателството, уреждащо държавното служба в международноправните актове. В момента има неизяснен статут на голяма част от държавните служители по отношение на това, те комбатанти ли са, или не, съгласно Женевските конвенции.

Доверието във властта започва от държавния служител, който трябва да бъде посредник между нея и хората и да отговаря на изискванията на съвременното общество. Държавният служител изпълнява уникална роля като мост между властта и хората и от неговия професионализъм, изразяващ се в способността да мисли свободно, да действа независимо и да носи отговорност, зависи успешното държавно управление. Да си държавен служител не е професия или задължение това е призвание отговорност, почтеност и законност на взетите решения. Умелото решение на тези проблеми е сериозен индикатор за появата на силно правителство и ефективна държавна служба в съвременна България.

REFERENCES

- Bovaird, T., Loeffler, E., Public Management and Governance, 4th Edition, Routledge, 2023.
Ghosh R.N., Abu Bakar Siddique, Corruption, good governance and economic development : contemporary analysis and case studies, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd. 2015.
Institute of Public Administration, Introduction to the Civil Service, Sofia, 2018.

Докладът отразява резултати от работата по проект No 2023-ЮФ-01, финансиран от фонд „Научни изследвания“ на Русенския университет.“