

ДЪРЖАВНА СЛУЖБА. ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ – ПОНЯТИЕ, ВИДОВЕ, СТАТУТ. АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

1. Държавна служба

Държавната служба е основен въпрос на изпълнителната власт и на административното право. Тя стои в основата на осъществяването на администрацията и на непрекъсваемостта в работата на административните органи.

Държавната служба показва и обвързаността на определена категория лица с дейността на държавните органи и възможността те да извършват дейност от името на държавата и съответните органи. Тя има траен, устойчив характер и осигурява устойчивост и трайно функциониране на държавния апарат. Посредством нея се изпълняват функциите на държавата.

За нея могат да се дадат различни определения. Едно от тях е: „правно регламентирана, свързана с упражняването на държавната власт, дейност за осигуряване на трайното и непрекъснато функциониране на държавния апарат“¹.

Държавната служба като служба в полза на обществото, като юридически уредена дейност се подчинява на определени принципи. Тези принципи не са нормативно установени. Те се извличат като стандарти в осъществяването на държавната служба. Доколкото те са теоретични обобщения в правото не съществува легалното им определяне. Те са плод на наблюдение, опит, анализ и очаквания от държавната служба и лицата, които я осъществяват. Освен това някои от принципите имат общ за правото характер. Те

¹ Къндева, Ем., Публична администрация, С., Сиела, 2007 г., с.159

са: законност, лоялност, отговорност, стабилност, политически неутралитет, йерархическа подчиненост, безпристрастност, опазване на служебната тайна, мобилност – кариерно развитие, поддържане престижа на службата².

2. Държавни служители – понятие, видове, статут

Държавната служба се осъществява от държавни служители. Това е правен институт на административното право. Основният нормативен акт в тази област е Законът за държавния служител, приет през 1999 г. и изменян няколко пъти. Институтът на държавния служител има дълго развитие в България – като правоприлагане и като теория.

Определението за държавен служител е легално. То се съдържа в чл.2, ал.1 на закона. Според него това е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия.

Определението разкрива особеностите на държавния служител. Те са няколко: длъжност в държавната администрация; отношения между държавата нейния служител – назначаване с административен акт; става дума за служебно административно правоотношение; осъществяват се функции на държавата; траен характер на правоотношението – следва от мястото на държавния служител и начина на назначаване; заплащане за изпълнението на дейност като държавен служител; професионален характер на изпълняваните дейности. Законът определя кои лица не са и не могат да бъдат държавни служители – членове на политически кабинети, народни представители, общински съветници, еднолични органи, лица, заемщи технически длъжности в администрацията.

Държавните служители изпълняват различни дейности в държавната администрация при подпомагането на органа на власт,

² Къндева, Ем., цит. съч., с.159

каквато е терминологията на закона. Поради това се обособяват различни видове и категории държавни служители. Приет е подзаконов нормативен акт – наредба, с която се въвежда в действие Единен класификатор на длъжностите в администрацията, според който служителите са няколко категории – ръководни служители и експерти.

Ръководните служители, както е видно от тяхното наименование осъществяват ръководни дейности – планиране, организиране, координация, контрол, носят отговорност и др. При осъществяване на тези си действия те могат да издават задължителни разпореждания до подчинените звена и служители.

Експертите изпълняват подпомагащи дейности при функционирането на органите на власт. Техните задължения са различни в зависимост от вида на самата експертна длъжност. Тук възможните длъжности са няколко – съветник (дава оценки и становища по проблеми в съответната област), инспектор (осъществява контролна дейност в администрацията), експерт (прави анализи, разработва проекти за управленски решения, проекти на актове). Те се занимават преди всичко с подготовката на управленски решения, тяхната оценка и контрола на тяхното изпълнение.

Една от характеристиките на държавните служители е тяхната устойчива връзка с държавната администрация. Поради тази устойчивост говорим за статут на държавния служител. Той подлежи на уреждане от правото. Съдържа се основно в Закона за държавния служител и в други специални закони.

Държавната служба започва за едно лице с постъпването му чрез издаване на властнически акт – административен акт, издаден като заповед за назначаване след определена конкурсна процедура. С това назначаване възниква служебно правоотношение, в което другата страна е органът по назначаването. Най-често това е органът на власт, който ръководи администрацията, в която става назначението.

От този момент нататък възникват права и задължения за държавния служител. Някои от тях имат служебен характер – право

на квалификация, възможност за повишаване, награди, облекло и др. Другите права имат политически характер – право да се членува в политическа партия, но при политически неутралитет при изпълнението на задачите. Съществува възможност за синдикално сдружаване, право на стачка при определени условия, здравно и социално осигуряване. Задълженията са няколко групи. Едната е при осъществяване на дейността – добросъвестно, съзнателно, коректно, подчинение на трудовата дисциплина и др. Съществува задължение за изпълнение на разпорежданията на горестоящия орган, но при определени условия.

Държавният служител осъществява дейност от името на държавата и за това той се подчинява на определени правила. Нарушаването на тези правила води до възникване на отговорност за неизпълнение или лошо изпълнение на задълженията. Възможни са различни санкции – по Наказателния кодекс, когато става дума за престъпления; по ЗАНН – когато става дума за административни нарушения; граждански деликти – по ЗЗД и ГПК. Специфична отговорност за държавните служители е дисциплинарната отговорност. Тя следва от Закона за държавния служител. Предвидени са следните наказания – забележка, порицание, отлагане на повишението, понижение, уволнение.

В администрацията освен държавни служители работят на технически длъжности лица, които попадат под режима на Кодекса на труда – те осъществяват дейност по трудово правоотношение.

3. Администрация на изпълнителната власт

Уредбата се съдържа в Закона за администрацията. Това е структура, която е създадена, за да подпомага органа на власт. Това означава, че тя е организирана в съответствие с нуждите на организмите, които вземат решения.

Администрацията на изпълнителната власт създава основата на административния апарат и на вътрешната структура за упра-

вление. Уредбата се съдържа освен в закона и в устройствените правилници на съответните администрации. Дейността на администрацията на изпълнителната власт се основава на определени принципи – законност, откритост, достъпност, отговорност и координация, информираност на гражданите, отговорност на служителите.

Съществуват различни видове администрации. Те са: администрация на МС; на министерствата; на държавните изпълнителните агенции; на областни и общински администрации. Те подпомагат съответния орган на изпълнителна власт.

Според своята дейност всяка една администрация се състои от две части – обща и специализирана. Общата подпомага технически дейността на съответния орган и неговата специализирана администрация. Специализираната администрация осигурява специфичната дейност на органа на власт и осъществяване на неговите правомощия.

Общата и специализираната администрация са организирани в дирекции, към които могат да се създават отдели и сектори. Там, където има местни структури (често се говори за териториални) се създават главни дирекции. Дирекциите се ръководят от директори или главни директори. Отделите и секторите се ръководят от началници. Ръководството на администрацията се осъществява от главен секретар. Длъжностите в администрацията са ръководни, експертни и технически.