

# ВЛИЯНИЕ НА КУЛТУРНАТА И ОБЩЕСТВЕНА СРЕДА ВЪРХУ БЪЛГАРСКАТА ПРАВНА СИСТЕМА

гл. ас. д-р Милена Караджова

*От 90-те години на миналия век в България ясно е подчертан стремежът за деполитизация както на правните норми, така и на правната теория. Въпреки това националният нормативен текст винаги носи характеристиките на политическото управление към момента на неговото написване и приемане. Тази окраска ясно се различава при прочита на най-новото българско законодателство, особено по отношение на законите, регламентиращи държавната служба, приватизационните и реституционните процеси. Подготовката за членство в Европейския съюз и самото членство наложиха транспонирането на множество европейски норми във вътрешното ни законодателство. Така сме изправени пред трудността да прилагаме правни норми за управление и регулиране на едно общество със смесена култура (каквото е българското), съвместявайки различни правни системи – социалистическа, пост-социалистическа и общностна. Изследването на степените на противоречивост на действащите норми с традициите и практиките, ще спомогне за намаляването на различията и повишаване ефикасността на правната системата.*

*Since the 90s of the past century, the pursue to depoliticize the legislative norms as well as the legislative theory has been clearly emphasised.. However, at the time of its writing and passing, the national normative text bears the features of the present political management. This connotation is clearly differentiated with the interpretation of the most recent Bulgarian law, especially that regulating the civil service, privatization and restitution processes. The preparation for the EU admission and the admission itself, necessitated the transposition of numerous European norms in our internal legislation. Thus, we face the hardship to make legal norms to manage and regulate a society of a mixed culture (what the Bulgarian is) combining different legal systems. If we consider Joseph Raz's argument that "the compatibility of legal systems depends on the level of their controversy " then the investigation of these controversies in the Bulgarian legal system, related to the national, institutional and normative traditions, established at the end of the 19<sup>th</sup> till the mid 20<sup>th</sup> century, with the socialist period as well as with the adaptation of our legal system with that of Europe, will help reduce the differences and increase the efficiency of the legal system.*

*“Върху обновлението на традиционния стопански живот и социални основи е положен дълбокият отпечатък на една наследствена обремененост в българското историческо развитие, придаващ на всяка черта от модерността “самобитен”, силно деформиран, следващ отдалеч европейските мостри образ”.*

*Ив. Еленков*

В настоящото изследване този цитат ще бъде жалон, маркиращ необходимостта да бъдат разписвани нормативни актове, които са адекватни на българската самобитност и историческо развитие. Поддържа се мнението, че успешните законови текстове са съобразени с обществените нагласи и възможности за възприемане и прилагане на нормативното.

*Обект* на изследване са проблемите, свързани със създаването и прилагането на законодателни текстове в България в периода 1991 – 2010 г.

*Актуалността* на проблема може да бъде обоснована с факта, че в най-новата българска история неколккратно се налага скоростно реструктуриране на действаща правна рамка, въвеждане на нови институционални механизми за реализиране на политики, както и на нови, често нетипични и поради това – непопулярни, системи за контрол в публичния сектор.

*Проблемите*, които възникват при тези промени, биха могли да се обобщят в няколко групи: драстичен спад в качеството на новосъздаваните правни норми, сравнени с нормите, създавани през 70те и 80те години на ХХ век; липса на легални и най-вече на процесуални механизми, които да доведат до успешното прилагане на новите правни норми и на реализиране на целения със създаването им резултат; механичният пренос на европейски норми във вътрешното ни законодателство (това е проблем, характерен не само за България, но и за по-голямата част от страните-членки на ЕС; именно затова и Европейската комисия заменя Формалния метод на реципиране на общностни норми с Отворения метод за координация, при който водещ е не преносът на норми, а собствената амбиция да бъдем като другите и дори по-добри от тях).

*Тезата*, която ще бъде застъпена, е че успешната нормативна регулация трябва да се опира на широки възможности за законодателна инициатива, високо професионализирани звена, които правят постоянна оценка на въздействието на правните норми и категорично въвеждане на департизирана държавна администрация.

## ● **Характеристика на българската правната система и фактори, които оказват влияние върху нейното функциониране**

От 90-те години на миналия век в България ясно е подчертан стремежът за деполитизация както на правните норми, така и на правната теория. Подготовката за членство в Европейския съюз и самото членство наложиха транспонирането на множество европейски норми във вътрешното ни законодателство. Въпреки това националният нормативен текст винаги носи характеристиките на политическото управление към момента на неговото написване и приемане. Тази окраска ясно се различава при прочита на най-новото българско законодателство, особено

по отношение на законите, регламентиращи държавната служба, приватизационните и реституционните процеси. *Така сме изправени пред трудността да прилагаме правни норми за управление и регулиране на едно общество със смесена култура (каквото е българското), съвместявайки различни правни системи – социалистическа, пост-социалистическа и общностна.* Джоузеф Раз пише, че «съвместимостта на правните системи зависи от степента, до която те си противоречат»<sup>1</sup>. Струва ми се, че българската правна система в момента е «сглобка» от различни правни системи – от националните институционални и нормативни традиции, установени в края на XIX до средата на XX век; от социалистическата правна система; от правната система на ЕС. Изследването на степените на противоречивост на действащите норми с традициите и практиките, ще спомогне за намаляването на различията и повишаване ефикасността на правната системата.

Тук е мястото да уточним, че настоящият текст прави разлика между понятията «политизиране» и «партизиране». Безспорно правната норма не може да бъде аполитична. Политиците са легитимирани да създават и изменят нормата. Характеристика на развитите демократични общества е, че обществото е стигнало до консенсус за ценностите, които следва да бъдат съблюдавани и съхранени. Смяната на политическия елит не води до промяна на обществените ценности, а подчинява управлението си на тях. Управлението в пост-социалистическите държави обаче се характеризира с прекомерна политизация на законодателния процес, достигаща до партизиране, което води и до острастено партизирано нормотворчество. И реално противоречи на рационалното управление.

Следващата бележка, която ще бъде направена още в самото начало на изследването, е във връзка с устойчивостта на правните системи. Правната система е уникална за всяка една държава. Особено типична е за континенталното право. Характеризира се със своя консерватизъм по отношение на обществените промени. Т.е. правото отразява обществените ценности, а не ги създава. Това обуславя и бавността при промяна на системата. Изследвайки проблематиката на правотворчеството и правното регулиране, теорията се опира на три основни момента по отношение на правната система: на *първо място* определяне предмета, средствата и механизмите на правното регулиране; на *второ място* процедурите и свързаните с тях проблеми относно изработването и приемането на нормативните актове и на *трето място*, въпросите, отнасящи се до юридическата техника<sup>2</sup>. Самото понятие «правна система» се определя в теорията като единство и взаимодействие на всички елементи, регулиращи поведението на субектите на правото<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Раз, Дж. «Понятието за правна система», - изд. «41 Т» ЕООД, С., 2005 г., стр. 198

<sup>2</sup> Колев, Т. «Теория на правотворческата дейност – ролята на нетипичния законодател», С. 2006 г., стр. 27

<sup>3</sup> Това определение е взимствано почти изцяло от определението, дадено за правна система от Росен Ташев в неговата книга «Теория на правната система», стр. 127. В него обаче авторът посочва регулиране само по отношение на хората. Считаю, че е редно твърдението да бъде разширено и да включва всички правни субекти, т.е. както физически, така и юридически лица (бел. авт.)

Както правната, така и административната системи са устойчиви и промяната им е бавна, дори когато външната среда налага по-ускорени темпове. Това обуславя и обстоятелството, че привнесените отвън нови правни идеи трудно и бавно могат да се трансформират в успешни национални правни норми. Превръщането им в такива изисква «побългаряването» им, т.е. свързването им с установената вече административно-правна система и култура. Въпреки, че под побългаряване обикновено се разбира опорочаване на идеи и продукти, създадени най-вече в западните общества, в настоящото изследване се прави опит да се даде положително звучене на термина. Проблемите, свързани с възприемането на външни правни норми и конструкции е особено актуален с оглед членството на страната в ЕС. С оглед сближаване на националното ни законодателство с *acquis communautaire* се използват няколко юридически техники. На първо място това е осигуряване на прякото действие на договорите на ЕС, доколкото това е необходимо за функционирането на Общия пазар и на Общността. Най-често използваният *правен акт*, за постигането на тази цел, са директивите на Съвета на Европа, чието инкорпориране в законодателството на страните-членки е задължително<sup>4</sup>. Най-често използвания метод е *общностният метод*.<sup>5</sup> С приемането на Лисабонската стратегия през 2001 г. в страните беше въведен нов за системата метод за правене и координиране на политики – *отворен метод на координация (ОМК)*. Този метод се предлага като алтернатива на общностния метод, предлагащ по-голяма гъвкавост при формулиране на политиките и тяхното реализиране, като дава възможност да бъдат отчитани индивидуалните особености на държавите-членки и същевременно да се «учат една от друга». Ако се позовем на изложеното от Вихър Кискинов разбиране, че «правната система е «закрита нормативно», защото правото се създава само по начин, определен от правни норми, но не и чрез въздействието на околната среда. Правната система е «открита когнитивно» по отношение на средата си, защото е способна да подбира външна информация и така да се приспособява към измененията на средата»,<sup>6</sup> то ОМК е ново предизвикателство за традиционните правни системи.

Ако общностният метод на нормотворчество е определян като традиционен, а реализираните с него актове – като *твърдо законодателство*, то отвореният метод на координация и формираните с него актове често са наричани *меко законодателство*.

Отвореният метод на координация и създаването с него меко законодателство среща както подкрепа, така и строга критика. Като силни

---

<sup>4</sup> Милкова, Д. «Юридическа техника» - «Сиби»2002, стр. 146

<sup>5</sup> *общностният метод* е традиционния за ЕС метод за вземане на решения най-вече в първия стълб (т.е. по «общностните въпроси» - този стълб покрива по-голямата част от общите политики); при общностния метод Европейската комисия прави предложение на Европейския парламент и на Съвета на ЕС, които го обсъждат, правят поправки и го приемат или отхвърлят;

<sup>6</sup> Кискинов, В. «Правната система: онтология и методология», Университетско издателство «Св. Климент Охридски», 2006г., стр. 84

характеристики на този метод Алмут Мец<sup>7</sup> изтъква Гъвкавостта на метода; Липсата на изискване официално да се прехвърлят компетенции; Възможността да бъде използван в тези сфери на политика на ЕС, в които страните не желаят да прехвърлят компетенции на Съюза; Средство за допълване на «твърдата» икономическа политика; Нов метод за управление; Дава възможност ученето само по себе си да се превърне в ценност; Възможност за посрещане на многообразието. Същевременно Мец формулира следните недостатъци/ проблеми, които притежава отворения метод на координация. На първо място това е липсата на консенсус по общите цели на ОМК, както и липсата на критерии за определяне на потенциални области на прилагане и липса на ангажимент от страна на държавите-членки към възприемането му, тъй като изискванията на метода не са обвързани със задължения за страната. Като други недостатъци са изтъкнати разнородността, най-вече по отношение на приоритетите, които страните-членки си поставят по отношение на трите стълба на Лисабонската програма, както и факта, че методът е извън предвижданите общи за Съюза конституционни разпоредби. С оглед на настоящото изследване най-интересен е проблемът с въвеждането на ОМК, определен като *липса на демократично участие*. Авторът посочва, че понастоящем методът изостря проблема за дефицита на демократичност при вземане на решения в ЕС, като превръща процеса в бюрократични упражнения за европейската и националната администрация. Ниската ангажираност на парламента и на останалите участници реално води до липса на прозрачност.

През 2007 г. Европейският парламент дава категоричен знак за връщане към «твърдата» политика и нормотворчество, приемайки Резолюция относно институционалните и правни последици от използването на актове с незадължителна юридическа сила<sup>8</sup>.

Парламентът изтъква, че понятието актове с незадължителна юридическа сила, основано на общата практика, е нееднозначно и вредно, и не следва да бъде използвано в документи на общностните институции. Разграничението между *dura lex*<sup>9</sup>/*mollis lex*<sup>10</sup>, което е различно като концепция, не бива да се приема или признава. В мотивите си Парламентът изрично посочва, че актовете с незадължителна юридическа сила не предоставят пълна съдебна защита и прекомерното им използване би означавало преминаване от уникалния общностен модел към модела на традиционна международна организация. Същевременно се отваря вратичката, която дава възможност за използване, макар и ограничено на ОМК, като се посочва, че «актовете с незадължителна юридическа сила са законосъобразни, при условие че не се използват като заместители на законодателство, в случаите когато Общността разполага със

<sup>7</sup> Metz, Almut "Too Open for Its Own Good" – "Reform Spotlight 1/ 2006, [www.eu-reform.de](http://www.eu-reform.de)

<sup>8</sup> Резолюция на Европейския парламент от 4 септември 2007 г. относно институционалните и правни последици от използването на актове с незадължителна юридическа сила (2007/2028(INI)) - P6\_TA(2007)0366 - <http://www.europarl.europa.eu>

<sup>9</sup> Dura lex, sed lex (лат.) – строг закон, но закон

<sup>10</sup> mollis lex (лат.) – мек закон

законодателни правомощия и когато създаването на общностни норми изглежда необходимо при спазване на принципите на субсидиарността и на пропорционалността, тъй като това би съставлявало и нарушение на принципа за предоставени специфични правомощия».

От изложеното дотук може да се каже, че самата правна система на ЕС все още се лута в търсенето на идентичност, която да доведе до ползотворност и устойчивост на политически поставените цели.

- **Политизацията и партизацията при формиране на правните норми и влиянието им върху правната система – на база възможностите за законодателна инициатива в България**

Както беше посочено, националният нормативен текст е зависим от влиянието, което политическите партии упражняват върху обществените процеси (поведение, характерно не само за България, а утвърждаващо се като световна тенденция). Въз основа на това влияние *«самото представително управление съществува като управление на партиите; това е обща тенденция, която се проявява както при многопартийните, така и при еднопартийните режими»*.<sup>11</sup> Ако стъпим на споделеното в теорията за разбиране, че центърът на тежестта в политическия процес се премества от създаването на законите към вземането на политически решения, които формират целите на управлението<sup>12</sup> от една страна и че абстрактните правни норми се създават от политическата власт, която се олицетворява от законодателните органи (в България - от Народното събрание), то лесно може да се стигне до извода, че създаването на нормативната уредба в България изостава от тази световна тенденция и че нормотворческият процес е силно политизиран. От друга страна реализирането на модерната държава изисква съществуването на модерния елит и модерния гражданин. Ако приемем (а в настоящото изследване приемаме), че *“модерният гражданин е склонен да делегира волята си; нещо повече, (че) без делегиране на волята модерният гражданин е немислим”*<sup>13</sup>, то всъщност кой и как създава нормата<sup>14</sup>. Теорията обяснява това отдалечаване на гражданите от създаването на законите с доверието, което гражданите имат в държавата изобщо и утвърдените институции, които би следвало да гарантират правата и свободата на всеки<sup>15</sup>. Тясно юридически погледнато ми се струва, че това делегирано доверие се отнася до реализирането на политиките. Не и до тяхното формиране. Същевременно изследванията показват спад на общественото доверие към правителството, държавните

<sup>11</sup> Стоилов, Я. – “Държавната власт – правно-политически разграничения и съотношения” – С. 2001, стр. 107

<sup>12</sup> Близнашки, Г. «Принципи на парламентарното управление», стр. 72

<sup>13</sup> Тодоров, А. «Модерната политическа мисъл», изд. НБУ – 2001 г., стр. 28

<sup>14</sup> под «норма» се разбира законодателен текст в смисъла на позитивното право; *правният/ юридическият позитивизъм*

<sup>15</sup> Тодоров, А. – цит. съч.

институции и държавния сектор в световен аспект<sup>16</sup>. В този случай формирането на правните норми като една от конкретизациите на реализирана политика извежда отново актуалността на проблема за възможностите за законодателна инициатива.

Особеност на националната ни политическа и правна система е, че политизацията при законодателния процес е гарантирана от самата Конституция. Тази симбиоза става все по силна, за разлика от останалите европейски държави, в които все по-активно се търсят способи за разширяването на прякото гражданско участие в управлението, включително разширяване възможностите за участие със законодателни предложения. Твърдението за силна политизация, стигаща до партизация, на установения в момента в България законодателен процес, може да се докаже с един бегъл преглед на конституционните текстове от Освобождението до днес, които регламентират правото на законодателна инициатива.<sup>17</sup>

Създаването на Конституцията на българското княжество е съпроводено белязано с възможност за законодателна инициатива. Княз Дондуков – оглавяващ временното руско управление – възлага на Сергей Лукиянов, който ръководи правния отдел, да изпрати въпросник да поизявените българи, които да помогнат «да се даде образ на управлението» и да дадат своите предложения и препоръки по отношение формата на държавно устройство.<sup>18</sup> Своите виждания и препоръки дават Ив. Евст. Гешов, Тодор Бурмов, Константин Стоилов, Димитър Маринов, Григор Начович и др. В приетата по-късно конституция е отразена препоръката на Тодор Бурмов изповеданията да бъдат към бъдещото Външно министерство, а не както е установената дотогава в Европа практика духовните дела да се администрират от Министерството на просветата. Причината за такова предложение се търси в обстоятелството, че българското княжество не обединява всички българи и единственият общ център на нацията остава Българската екзархия. Включвайки ресора на изповеданията към Външно министерство, ще се подпомогне постигането на основната цел на българската външна политика – националното обединение.<sup>19</sup>

Търновската конституция (1879 г.) предоставя право на законодателна инициатива на Княза, на Народното събрание (чл. 108), на Правителството, както и на всеки народен представител, стига неговото предложение или законопроект да са подписани от 1/4 от присъстващите народни представители (чл. 109). Конституцията от 1947 г. продължава

<sup>16</sup> Демке, Кр. «Държавните служители различни ли са заради това, че са държавни служители», НБУ – 2006 г., стр. 25

<sup>17</sup> Правото на законодателна инициатива на гражданите е един от трите критерия, характеризиращи наличието на реална пряка демокрация; другите два критерия са условия, гарантиращи реални възможност за вземане на решения по пътя на референдума и правно регламентирана възможност избирателите предсрочно да отзовават народните представители/ общинските съветници

<sup>18</sup> Методиев, В. – «Министерски съвет в България – началото 1879 – 1886», изд. СУ «Св. Кп. Охридски», 1999 г.

<sup>19</sup> Методиев, В., цит. съч., стр. 12 - 13

традицията за ограничителен режим на правото на законодателна инициатива, предоставяйки такава само на правителството и на народните представители, като последните могат да упражнят това право, само ако законопроекът е подписан от 1/5 от общия брой на народните представители (чл. 23). Конституцията от 1971 г. значително разширява кръга на субектите, имащи право на законодателна инициатива. Като такива са определени Държавният съвет, Министерски съвет, постоянните комисии на Народното събрание, народните представители, Върховният съд, Главният прокурор, както и Обществените организации в лицето на Националния съвет на Отечествения фронт, Централния съвет на професионалните съюзи, Централният комитет на Димитровския комунистически младежки съюз и Управителния съвет на Централния кооперативен съюз по въпроси, отнасящи се до тяхната дейност (чл. 80). Законът за нормативните актове доразвива тази идея, постановявайки, че всеки орган, който има право на законодателна инициатива, има право и на инициатива да бъде издаден нормативен акт. Настоящата българска Конституция (1991 г.) стеснява отново кръга на лицата, имащи право на законодателна инициатива, връщайки се към нормативна уредба отпреди 100 години и предоставяйки това право само на Министерски съвет и на всеки народен представител. Така реално един конституционен текст, самоопределящ се като демократичен в множество свои разпоредби, сближава прекомерно политическия и законодателния процес и игнорира участието в законодателния процес на групите на интереси, които не са парламентарно представени. Реално голямата част от нормативните текстове се подготвят от администрацията. Мотивът е, че тя разполага с най-пълна информация относно успешността/ съответно неуспешността по прилагането и има най-голям капацитет да предложи по-добри решения, синхронизирайки актовете в правната система. Контрааргументът на това твърдение е, че администрацията е склонна – и се възползва! – да приема актове, в които се набляга на лесни способности за администриране и контрол, negliжирайки решането на конкретни проблеми и търсенето на механизми за тяхното преодоляване. Когато назначаването на държавна служба, особено на ръководни длъжности, е свързано по-скоро с кадруване, отколкото с действащи правила за конкурентен подбор, опиращи се на принципите на професионализма и опита, аргументът, че ограничената законодателна инициатива до администрацията и лобистки интереси в лицето на народните представители, разкрива отчайваща перспектива.

В доктрината се въвежда и разграничението решаваща и препоръчителна власт, като *решаващата власт* се припокрива с държавната власт и се изразява със задължителността на волята на държавни органи/длъжностни лица, изразена в създаването на задължителни/ задължаващи юридически актове. В широк смисъл под *препоръчителна власт* се разбира всяко право на инициатива, каквото всъщност е правото на законодателна инициатива и използването на формите на парламентарен контрол.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Стоилов, Я. – цит. съч., стр. 175 - 176



Същевременно проблемите, свързани със създаването и налагането на нови правни актове, съвместими с установената и действаща правна система, са обусловени от наличието на административноправни норми и стандарти, установени както в периода 1879 – 1950, така и по време на социализма – 1944 – 1989 г.

- **Политизацията и партизацията при формиране на правните норми и влиянието им върху правната система – на база законодателството за държавната служба в България**

Връщайки се назад във времето се вижда, че годините непосредствено след Освобождението се характеризират с дефицит на грамотни и добре подготвени хора, които да формират българската административна система, с наследени от разпадащата се администрация на Османската империя маниер на работа, характеризиращ се с висока степен на бюрокрация и корумпираност, както и с яростни политически борби, водещи до честа смяна на управляващите политици, съответно на държавните чиновници. Основни автори на законите през този период – включително на законите, регламентиращи статута и статуса на държавната служба, както и структурата и функциите на администрацията, са европейски интелектуалци. В края на XIX и началото на XX век законодателството ни обаче много бързо навакхва съществуващия нормативен дефицит и през 20те години на XX век в България е факт правна уредба на изключително висока ниво. Законната регулация е повлияна от тенденциите както в Западна Европа, така и в Русия, където държавната служба се определя като дейност в полза на обществото. Така напр. в руската научна литература, през този период силно повлияна от немската доктрина, държавната служба се определя като „такъв род дейност в полза на държавата, която се отправя с лице към достигането на определени обществени цели, поставени с особено назначение, изхождащи непосредствено, или чрез посредничеството на други лица, от субекта на висша държавна власт”<sup>21</sup>. Пак в Русия, позовавайки се на немски автори, се подчертава, че „основен признак на държавната служба – това е постигането на обществените цели, възложени на лица с особени задължения”<sup>22</sup>.

Въпреки модерността на идеите и институциите, националните бит и душевност демонстрират устойчивост в практиките. В записките на европейски пътешественик на Балканите в края на XIX и началото на XX век можем да прочетем: „Посетител на балканско министерство или полицейско управление по средата на сутринта ще намери стаите пълни с добродушни хора, наслаждаващи се свободно на чаша турско кафе и

<sup>21</sup> Gönner, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet, 1808, S. 27, цит. чрез Василев, И. А. – „О государственной службе православного духовенства в российской империи (1900 – 1917), сп. Правоведение, С. – Петербургсково государственного университета, бр. 3/ 2008г. – стр. 193

<sup>22</sup> Gönner – цит. съч. чрез цитираната статия на Василев И. А. – стр. 194

разговорите с техните приятели. Документите лежат на бюрата им. Навън стоят, седят или клечат търпеливи опашки от селяни, чакащи своите разрешения или квитанции. Чужденци и граждани с „протекция“ получават бързо и любезно внимание, но останалите могат да почакаат.... Времето значи малко на Балканите”<sup>23</sup>. Ако прокараме българското нормотворчество от последните 20 години през установеното “Бързата работа - срам за майстора”, то спокойно бихме могли да докажем, че Балканите може би изискват ленност, за да бъде “измайстрено” захванатото.

Социалистическият период (1947 – 1989 г.) заличава с Кодекса на труда от 1951г. опитите за налагане на дихотомия между политици и администрация, установявана и налагана в продължение на половин век. Българската правна доктрина и нормотворчество са трайно повлияни през този период от съветската правна наука, която е силно идеологизирана. Марксисткото учение преобладава и постулатът за първичност на икономиката по отношение на правото се определя от теоретиците като безапелационен. Посочва се, че историческият материализъм е изходната позиция за изследване на всички обществени явления, включително и правото; това се определя не само като негативна страна, но същевременно и като възможност «за търсене на интергрални и обобщаващи понятия и за правно научно творчество дори и в рамките на монолитната философска основа»<sup>24</sup>. Съгласно философията на Маркс, Енгелс и Ленин социалната структура на обществото се състои от икономически базис и надстройка, представляваща съвкупност от политически, правни и религиозни институции, а също така и всички нравствени, естетични и философски идеи, произтичащи от тях. Предизвикателство към науката е изследването на факта, че историческият материализъм се провали в неговата икономическа философия – на ниво база, а надстройката продължава да има обществена подкрепа, що се касае за нравствените, естетическите и философските идеи. Социалистическата правна теория в средата на 80-те години утвърждава, както и западната теория, *системността като най-важна същностна характеристика на правото*<sup>25</sup>.

Режимът дава своя траен отпечатък върху отношението към държавното – както като собственост и ресурс, така и като служба в негова полза: «Организираната между партията-държава симбиоза между номенклатурен подбор и тотален контрол върху ресурсите позволи организирано и официално корумпиране на съсловия, личности и дух»<sup>26</sup>. Тези установени нагласи продължават да са определящи за общественото мнение и днес по отношение на държавните служители като за лица,

<sup>23</sup> George Logio „Past and Present” - Seton-Watson, Hugh. “Easter Europe between the Wars, 1918 – 1941, Cambridge University Press, 1945, чрез Румен Даскалов – “Българското общество – 1878 – 1939”, том. I

<sup>24</sup> Кискинов, В. – цит. съч., стр. 81

<sup>25</sup> Кискинов, В. – цит. съч., стр. 82

<sup>26</sup> Аврамов, Р. – “Комуналният капитализъм – из българското стопанско минало”, том III, стр. 123

реализиращи синекурни длъжности и по-скоро препъващи общественото развитие, отколкото негови съзидатели.

Политизацията на държавната служба е вкоренена в българската действителност. Негативното обществено отношение към нея – също. През 1886 г. Ив. Ев. Гешов ще публикува в края на 1886 г. в “Периодическо списание на Българско книжовно дружество” своята статия “Чиновническият пролетарият”, коментирайки установилото се в страната след Освобождението службогонство като следствие от единствената възможност младите повече или по-малко образовани хора да намерят реализация само в административните служби. Към този момент вече е в сила първият български Закон за чиновниците (1882 г.), въвеждащ модерната за европейското и американско законодателство от този период забрана за всички чиновници и на лицата, които получават заплати от държавното съкровище да бъдат политически ангажирани. Ангажираността им може да се изразява в действия като “да организирват митинги да участват в тях, да правят и обнародват прокламации, да държат речи в публични места и да зимат участие в събрания имеющи политическа цел както и да влияят върху изборите”, както и в правенето на “демонстрации за или против правителството и висшите негови чиновници”. Законът за държавния служител (1922 г.) ще доразвие във висококачествен нормативен текст тези изисквания, посочвайки, че държавните служители не могат да бъдат притежатели, издатели или редактори на политически вестници и списания, нито да вземат активно участие в политически партийни агитации и манифестации.

Както беше посочено, Кодексът на труда от 1951г. слага край на особения статут, притежаван от държавните служители, приравнявайки труда, полаган от работниците с този на служителите и въвеждайки като задължителни етиката и морала, утвърдени с Устава на Българската комунистеска партия. По принцип за номенклатурните кадри – без значение дали са членове на Българската комунистическа партия или не - са задължителни изискванията за етично и морално поведение, залегнали в устава на партията. Тези правила и принципи десетилетия наред утвърждават един различен морал и подменят изцяло изгражданите допреди това ценности за служба на обществото и политически неутралитет. Пирамидата на ценностите, валидни за държавната администрация, е обърната от служба в полза на обществото в служба, обслужваща партията, тъй като общественият интерес не би могъл да се различава от партийния. Още повече, че е налице и пълно срастване на политическия и обществения живот. Размиването на етичните и морални стандарти, както и корупционните практики, не са новост за българската действителност. По време на социалистическия период те просто се трансформират, оставяйки дълбоки следи и в настоящата българска политическа и административна среда и култура. „Комунизмът смени

корупционния режим. След първоначалния брутален грабеж и наместване на пластове, за значима част от обществото той въведе най-подредения, „прошнурован“ и прозрачен ред на корумпиране, който страната е познавала»<sup>27</sup>.

Съдебната практика от този период приема, че трудовото правоотношение може да бъде еднократно прекратено от администрацията/организацията едностранно, когато дадено лице е непригодно. Непригодността може да бъде:

а) делова – при липса на трудови качества /неумение, несръчност и др./;

б) политическа – неправилна политическа ориентировка в случаите, когато тя е необходима за правилното извършване на възложената работа;

в) правна – при липса на предвидения образователен или служебен ценз за заемане на определена длъжност<sup>28</sup>.

През 1999 г. на основание чл. 116, ал. 2 от Конституцията като част от извършваната реформа в държавната администрация и с оглед предстоящото членство на България в Европейския съюз е приет Законът за държавния служител. Законът възстановява установеното преди социализма разграничение между заетите в публичния и заетите в частния сектор. Прилагането на закона след приемането му, както и извършваните през годините изменения и допълнения в текстовете му демонстрират опит да постигнат невъзможното, съчетавайки в едно цяло законова регламентация, уреждаща адекватно обществените отношения, отговаряйки на изискванията на Европейския съюз и същевременно обслужвайки конюнктурни политически интереси.

Безспорно, законът е приет като част от реформа и с оглед отразяване европейските традиции и практики в държавната служба. Създаването на адекватна администрация е задължително условие за реализиране на политиките на общността. Във връзка с подписаното Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни-членки от една страна и Република България – от друга<sup>29</sup> и въведените изисквания с Раздел III “Сближаване на законодателствата”. Съответствието с европейските норми е избран е по-консервативният вариант, определян като “система на кариерата”<sup>30</sup>. Този законодателен избор съответства на установения до 1952 г. режим на държавна служба в България. Във връзка с унифициране на служебното право с нормите на общностното законодателство са транспонирани редица норми, като

<sup>27</sup> Аврамов, Р. – цит.съч. стр. 123

<sup>28</sup> Христофоров, В. Г. «Държавните учреждения – правна същност и административноправен режим» - изд. «Наука и изкуство», С. 1966, стр. 91 и сл.

<sup>29</sup> Обн. ДВ бр. 33/ 20.04.1993 г., в сила от 01.02.1995 г., издадено на отделно книжно тяло на ДВ бр. 61/ 07.07.1995 г.

<sup>30</sup> Виж по-подробно Босер, Д., Кр. Демке - “Държавната служба в страните-кандидатки за членство в ЕС” – НБУ, 2003 г.

Директива 96/34/ЕО относно Рамковото Споразумение за родителски отпуск, сключено между Съюза на индустриалните федерации на страните от Европейската общност и Европейската конфедерация на профсъюзите. Директивата е транспонирана със Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (обн. ДВ бр. 70 от 10.08.2004 г., в сила от 01.04.2004 г.) в чл. 63 "Отпуск при социално осигуряване".

През 2006 г. е въведена практиката за подбор на младши експерти чрез централизиран конкурс, прилагана от Европейската служба за подбор на персонала<sup>31</sup> (European Personnel Selection Office /EPSO/), обн. ДВ бр. 24/21.03.2006 г. – чл. 10е "Централизиран конкурс". Процедурата е обоснована с възможността да бъдат създадени списъци на млади и добре образовани хора, желаещи да работят в държавната администрация. Списъкът е индикативен и улесняващ за органа по назначаването, а не задължителен. Ръководителят на администрацията сам преценява дали да назначи лице, включено в списъка на успешно издържалите конкурса или сам да проведе конкурс.<sup>32</sup> Привнесена отвън е и вътрешната мобилност на държавните служители – "Преминаване на държавна служба в друга администрация", чл. 81а и "Временно преместване в друга администрация", чл. 81б. Промяната е предвидена отново с проекта за изменение на Закона за държавния служител от началото на 2006 г. Мотивирана е с желанието за стимулиране пълноценното използване на човешките ресурси в държавната служба. Промяната цели да стимулира и повиши мотивацията на държавния служител, предоставяйки му допълнителни възможности за кариерно развитие. Същевременно това е стимул и за ръководителя на администрацията, превръщайки го в "head hunting", в ловец на глави, мозъци в своята администрация, подбирайки и привличайки, съответно – задържайки, най-способните държавни служители.

През 2008 г. законът е променен с оглед членството на страната в Европейския съюз (ЕС). Промяната гарантира достъп до длъжности за държавни служители както на български граждани, така и на лица, граждани на държави-членки на ЕС, на държави – страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, както и на Конфедерация Швейцария – чл. 7а от закона (изменението е обн. в ДВ 43/ 29.04.2008 г.). Законът отчита действащата нормативна практика и поставя изисквания за гражданство при дейности, свързани с упражняване на властнически правомощия и охраняване интересите на държавата и националния суверенитет (отбрана, обществен ред, външна политика, национална сигурност и опазване на държавна тайна). Разпоредбата съответства на чл. 39, ал. 4 (предишен чл. 48) от Договора за създаване на Европейската общност, както и на практиката, установена от Съда на Европейските общности с решение от 26 май 1982 г. по дело № 149/ 1979 г. на Комисията на Европейските общности срещу Кралство Белгия.

<sup>31</sup> <http://europa.eu/epso>

<sup>32</sup> Мотиви към проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (№602-01-2 от 10.01.2006 г.)

Привнесен отвън модел в държавната служба е възможността за предсрочно повишаване в ранг. Моделът е взиман от британския и най-вече от ирландския модел за “fast stream for civil servants” (бързата писта за кариерно израстване на държавните служители – бел. авт.). Целта е да бъде повишена мотивацията за работа в държавната администрация на служители, заемащи длъжности с младши рангове, като им се даде възможност за по-бързо развитие в кариерата. “Бързата писта” е предвидена с измененията от 2008 г. и е разписана в чл. 75, ал. 2 от Закона.

В Закона за държавния служител са правени през годините и много други промени, които не се дискутират в настоящото изследване. Част от тях са свързани с необходимостта законът да бъде синхронизиран с вътрешното ни законодателство. Други са свързани с изискванията за мобилност, включително на българските държавни служители към европейските администрации. Такава е напр. последната промяна в закона от февруари тази година – чл. 81в, ал. 2, съгласно която държавен служител на длъжност в ЕС запазва служебното си правоотношение за срок до 4 години и получава от органа по назначаването основната си месечна заплата. Трета част от промените отразяват както невъзможността част от нормите директно на напаснат на установената в страната цялостна правна уредба, така и “обременеността в българското историческо развитие”, която налага създаването на собствен десен, а не следването на европейските модели.

Логично разпоредбите, свързани със социални дейности, бързо стават част от законодателството за държавна служба и практиката по неговото прилагане. Това е обяснимо, тъй като цялостното законодателство и особено Кодексът на труда от 1986г. въвежда принципи и норми, гарантиращи правата и социалните придобивки на работника/ служителя. Примери за това са разпоредбите, гарантиращи социални придобивки за неплатен отпуск за отглеждане на дете до навършване на 8-годишна възраст, както и разпоредбите за безопасни и здравословни условия на труд, въведени като нови текстове през 2006 г. – чл. 38а, ал. 1 и 2 и през 2008 г. – чл. 38а, ал. 3.

Трудно се вписват в българската юридическа действителност обаче нормите, свързани с деполитизацията на държавната служба и кариерното развитие на държавните служители. Като традиционна за българската нормативна практика можем да посочим изготвянето на нормативни текстове, които да облагодетелстват или да ограничат възможностите на конкретно лице/ лица. Като примери могат да бъдат приведени законодателството от края на XIX в., по силата на което Евлоги Георгиев не е допуснат да участва в изборите за Обикновено Народно събрание. Васил Иванов - Лучано е пример за това, как с цел реализирането му в политиката изискването за придобито висше образование на лицата, които заемат длъжност в органите на изпълнителната власт, отпада от Закона за администрацията и това прави безпроблемно заемането от него на поста председател на Държавната агенция за младежта и спорта.

Пример в това отношение е и разпоредбата на чл. 16а от Закона за държавния служител, приета с измененията в закона от 2006 г., съгласно която държавният служител може да бъде назначен на длъжност в администрацията на служебно правоотношение на непълно работно време. Законът предвижда, че назначаването на държавна длъжност задължително се предхожда от конкурс, така че да бъде реализирана конкуренция между кандидатите, основаваща се на професионални качества. Това изискване не се отнася обаче за назначаваните на непълно работно време. Съгласно чл. 10, ал. 3 – нов, в този случай конкурс не се провежда. Разпоредба, която българския фолклор би определил като “порта у поле”.

Конкуренцията, почиваща на професионални качества, е заложена като основно, дори задължително изискване за постъпване на работа в държавната администрация. Същевременно българската правна действителност ни предлага и чл. 10д, ал. 2 и 3, регламентиращи контрола върху органите, които обективно и безпристрастно следва да оценяват качествата и резултатите на кандидатите. Преценката на комисията и класирането на кандидатите не подлежат на съдебен контрол (ал. 2). На такъв не подлежи и решението на органа по назначаването, който разглежда подадените жалби на участвалите в конкурсната процедура кандидати, които не са класирани на първо място (ал. 3).

Хубав, или по-скоро лош, пример за небрежност, немарливост или изкусно изпипване на интереси (въпрос на конкретен казус и добро познаване на закона и възможностите за прилагането му) е разпоредбата на чл. 40, ал. 1 от влезлия през 2009 г. в сила Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Съгласно текста на разпоредбата лица, заемащи публична длъжност, които в последната година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба са участвали в провеждането на процедури за обществени поръчки или в процедури, свързани с предоставяне на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, нямат право в продължение на една година от освобождаването му от длъжност да участват или да представляват физическо или юридическо лице в такива процедури пред институцията, в която са заемали длъжността. Ако нарушат това изискване на закона, се наказват с глоба в размер от 10 000 до 15 000 лева. Законът обаче не предвижда орган или институция, която да наложи тази санкция, когато нарушението бъде установено!!!

Във ръзка с описаната като взаимствана отвън процедура за мобилност в администрацията (чл. 10е) само ще отбележим, че няма регламентирана такава процедура

## ● **Вместо заключение**

Тези кратки бележки са по-скоро увод към едно проучване, целящо да проследи устойчивостта на българската правна система, годността ѝ да се адаптира ефективно в разумни граници и опит да се разберат процесите и механизмите на българското нормотворчество и правоприлагане, така че да бъдат рационално управлявани.

#### **БИБЛИОГРАФИЯ:**

1. Аврамов, Р. – «Комуналния капитализъм – из българското стопанско минало», том III
2. Близнашки, Г. «Принципи на парламентарното управление»
3. Босер, Д., Кр. Демке - “Държавната служба в страните-кандидатки за членство в ЕС” – НБУ, 2003 г.
4. Василев, И.А.– „О государственной службе православного духовенства в российской империи (1900 – 1917), сп. Правоведение, С. – Петербургско государственного университета, бр. 3/ 2008 г.
5. Даскалов, Р. “Българското общество – 1878 – 1939 г.”, том I
6. Демке, Кр. «Държавните служители различни ли са заради това, че са държавни служители», НБУ – 2006 г.
7. Еленков, Ив. „Версии за българската идентичност в модерната епоха”, увод към сборника „Защо сме такива: в търсене на българската културна идентичност”, изд. „Просвета”, 1994 г.
8. Кискинов, В. «Правната система: онтология и методология», Университетско издателство «Св. Климент Охридски» , 2006 г.
9. Колев, Т. «теория на правотворческата дейност – ролята на нетипичния законодател», Университетско издателство «Св. Кл. Охридски», 2006 г.



10. Методиев, В. «Министерски съвет в България - началото 1879 – 1886»  
Университетско издателство «Св. Кл. Охридски», С. 1999 г.
11. Милкова, Д. «Юридическа техника» - «Сиби» 2002
12. Раз, Дж. «Понятието за правна система» - изд. «41Т»ЕООД, С. 2005 г.
13. Стоилов, Я. – “Държавната власт – правно-политически разграничения и съотношения” – С. 2001
14. Ташев, Р. “Теория за правната система”, “Сиби” 2007 г.
15. Христофоров, В. Г. «Държавните учреждения – правна същност и административноправен режим» - изд. «Наука и изкуство», С. 1966, стр. 91 и сл.
16. Gönner, Der Sttatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet, 1808, S. 27, цит. чрез Василев, И. А.
17. Metz, Almut “Too Open for Its Own Good” – “Reform Spotlight 1/ 2006,  
[www.eu-reform.de](http://www.eu-reform.de)

### **ИЗПОЛЗВАНИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ**

1. Конституция на Република България – обн. ДВ бр. 56/ 13.07.1991 г., посл. изм. ДВ бр. 12/ 06.02.2007 г.
2. Конституция на Народна Република България (отм.) - обн. ДВ бр. 39/ 18.05.1971 г., отм. ДВ бр. 56/ 13.07.1991 г.
3. Конституция на Народна Република България (отм.) – обн. ДВ бр. 284/ 06.12.1947 г., отм. ДВ бр. 39/ 18.05.1971 г.
4. Конституция на Българското княжество (Търновска Конституция) – (отм)., приета на 16.04.1879 г., отм. ДВ бр. 284/ 06.12.1947 г.
5. Кодекс на труда (отм.) – обн. “Известия” бр. 91/ 1951 г., отм. ДВ бр. 110/ 17.12.1999 г., в сила от 01.01.2000 г.
6. Закон за държавните служители - Приет от XIX ОНС, II ред. сес., 1922 г., обн., ДВ, бр. 243 от 28.01.1922 г.
7. Закон за държавния служител – обн. ДВ бр. 67/ 27.07.1999 г., посл. изм. ДВ бр. 15/ 23.02.2010 г.
8. Закон за нормативните актове - обн. ДВ бр. 27/ 03.04.1973 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 46/ 12.06.2007 г.
9. Закон за чиновниците (отм.), обн. ДВ 123/ 28.10.1882 г.
10. Резолюция на Европейския парламент от 4 септември 2007 г. относно институционалните и правни последици от използването на актове с незадължителна юридическа сила (2007/2028(INI)) - P6\_TA(2007)0366  
<http://www.europarl.europa.eu>