

ДЛЪЖНОСТИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

*доц. д-р Николай Арабаджийски,
Нов български университет*

Резюме: Същността и класификацията на длъжностите на **служителите** в публичната администрация в Република България не са били предмет на самостоятелно научно изследване. Съществуващите разработки по тази проблематика са оскъдни. Това предопределя **актуалността на разработката.**

Обект на разглеждане са **служителите** в системата на публичната администрация в Република България.

Предмет на изследване са:

- **видовете служители** в системата на публичната администрация;
- **класификацията** на длъжностите на **служителите** в публичната администрация на Република България.

Целта на разработката е да се *изяснят основните характеристики* на понятията **„държавен служител“** и **„лица, работещи по трудово правоотношение“**, както и **класификацията** на техните **длъжности** в съответствие с действащото българско законодателство.

За постигане на тази **цел** са решени следните **задачи:**

- *анализирани са теоретични разработки* за изясняване **същността** на основните **видове служители** в публичната администрация - **„държавни служители“** и **„лица, работещи по трудово правоотношение“**, а именно:
 - към кой клон на правната наука се отнасят;
 - основните белези, които ги определят;
 - установяването им според съвременното българско законодателство.

- *извършен е правен анализ* на действащото законодателство, регламентиращо **класификацията** на **длъжностите** на **служителите** в отделните **структури** от системата на публичната администрация в Република България.

В разработката се прави опит да бъде защитена **тезата**, че *съществуващото многообразие* на **видовете длъжности** на **служителите** в публичната администрация в Република България затруднява тяхната **мобилност.**

Ключови думи: държавни служители, лица, работещи по трудово правоотношение, длъжности

POSITIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: Nature and classification of positions of the civil servants in Bulgaria have not been subject to independent scientific research. Existing development on this issue are scarce. This determines the timeliness of the research. Under review are the employees in the system of public administration in Bulgaria.

Subject of research are:

- Types of employees in the system of public administration;
- Classification of posts of civil servants in Bulgaria.

The **aim** of the study is to clarify the basic characteristics of civil servants and persons working under an employment contract and the classification of their positions in accordance with Bulgarian legislation.

To reach this goal are determined following **tasks**:

- Theoretical developments are analyzed to clarify the nature of the main types of public administration - civil servants and persons working under an employment contract, namely:
 - to which branch of legal science are concerned;
 - the main characteristics defining them;
 - establish themselves as the current Bulgarian legislation.
- It is conducted a legal analysis of existing legislation governing the classification of positions of employees in different structures of the system of public administration in Bulgaria.

In the research an attempt is made to prove the thesis that the existing diversity of types of positions of employees in public administration in Bulgaria hinder their mobility.

Key words: civil servants, persons employed under an employment contract, positions.

1. ВИДОВЕ СЛУЖИТЕЛИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Дейността на публичната администрацията се осъществява от **държавни служители** и **лица, работещи по трудово правоотношение**.

Осъществяването на **държавна служба** представлява изпълнение на **държавни функции** чрез личности, персонален състав, който да ги реализира в сферата на обществения живот. Тези **функции** следва да бъдат персонифицирани. **Държавната служба** като определена **държавна дейност** не може да реализира присъщата ѝ роля, ако няма персонален състав, който да я осъществява.

Държавните административни органи могат да бъдат както **държавни служители**, така и **недържавни**. В съответствие със *Закона за администрацията* от 1998 г. **едноличните централни и териториални органи** на изпълнителната власт имат всички права по **трудова правоотношение** и са **политически лица**. В този смисъл те не са **държавни служители**.

Носители на **държавна служба** са не само **държавните служители**. Лицата, които са на щат в една **държавна структура** и осъществяват *функциите* на **държавата** се предполага, че имат качества на **държавни служители**.

Държавният служител е едно от най-древните понятия в **публичноправните науки**. То се е обособило като категория предимно на **Административното право**. Относно изясняването му и научното му дефиниране съществуват множество изследвания. Отделни автори акцентират на различни елементи и основни характеристики, които го отличават. Липсата на единство в доктринарните определения, както и на различните социални потребности, които то е било призвано да удовлетворява през различните исторически периоди, е довело и до липсата на единното му научно дефиниране. Понятието не е било дълго време дефинирано и от *българското законодателство*.

В прехода от **монархическа** към **републиканска форма** на управление в България **чиновниците** са били призвани да съхраняват **държавата** и да реализират нейните *функции*.

Съвременното *българско законодателство* въздигна **държавните служители** - приемници на чиновниците, в категория на особено доверени лица. Те се считат за „*слуги*“ вече не на **държавата**, а на гражданите. **Държавните служители** осъществяват *политическите цели* на **органите** на **публичното управление**, като подпомагат тяхната **дейност** да реализират *правомощията* си при **управлението** на различни сфери на обществения живот и предоставят **публични услуги** на гражданите.

В *администрацията* на **изпълнителната власт** някои от **държавните служители** са овластени с изпълнителни *административни функции*. В това си качество на тях са им предоставени определен обем от *правомощия* по *закон*, чрез които да реализират *функциите* на **държавното управление** в различни сфери на обществения живот. В този случай те действат като **административни органи**. **Държавните служители** притежават определен *статут* и *професионален статус*.

Проучването на различни научни разработки, отнасящи се до дефиниране на понятието за **държавни служители** показва, че липсва единно становище относно принадлежността му само към един от клоновете на **правната наука**.

В недалечното ни минало някои автори са поддържали **тезата**, че **държавният служител** е понятие на **трудова право**.¹ Други са

¹ Вж. Стайнов, П., А. Ангелов. Административно право. С., 1960 г., с. 32.

защитавали **тезата**, че понятието следва да се разглежда само от гледна точка на **административното право**.² Съществуват **тези**, че понятието следва да се разглежда едновременно като такова на **трудовете** и **административното право**.³ Изразени са становища, че независимо от двойствената му природа, понятието следва **законодателно** да се определи само от **административното право**.⁴

Испански учени поддържат **тезата**, че понятието за **държавни служители** следва да се разглежда от **публичното административно право** и от **гражданското право**. По този начин се прави опит понятието да съответства на една „отворена“ и една „смесена“ **системи** от един **модел отношения** „държава - общество“. **Отворената система** е основана на **частното право** и най-много държи на рентабилността, разходите и ефективността на **службите** и на техните **служители**. Такава е **системата** в **англосаксонските държави**. В **континентална Европа** **системата** на **администрацията** не се разглежда от гледна точка на рентабилността като единствена цел. Основната ѝ цел е да обслужва не **държавата**, а **общественият интерес**. Затова **публичната администрация** се различава от **частната (бизнес) администрация**. Това определя само за тези **държави** една „затворена система“, наречена „система на кариерата“. Тя също се основава на **публичното право**. **Смесената система** приема и включва елементи от „отворената“ и „затворената“ системи. В този смисъл **държавните служители** са едновременно **служители** на **държавата** и на гражданите, на гражданското общество.

Френски учени, които са привърженици на „смесената система“ прогнозираат приближаването на **държавните служители** до **службата** им в частния сектор, т. е. към **трудовете право**.

Немски учени, изхождайки от законодателството в Германия, определящо **два вида държавна служба** (в **държавната администрация** и в **държавните предприятия**) считат, че когато става въпрос само за **държавните служители**, то те следва да се разглеждат като понятие на **публичното право**.⁵

При изследване на 25 държави-членки на Европейския съюз и България от 2005г. д-р Кристоф Демке - от Европейския институт по публична администрация (EIPA) достига до извода, че „**съществуват**

² Вж. Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. С., 1996 г., с. 115.

³ Вж. Димитров, Д. Административно право. Обща част. С., 1994 г., с. 65; Димитров, Д. Държавнослужебно право на Република България. С., 2010г., с. 273

⁴ Вж. Мръчков, В. Трудово право. С., 1997 г., с. 28; Балабанова, Хр. Държавните служители в законодателството на Република България. С., 1994 г., с. 58.

⁵ Вж. Изказвания на проф. Кино Лазаров и проф. Огнян Панов - България, проф. Хосе Руано - Испания, проф. Мишел Сенимон - Франция, проф. Херман Вунш - Германия. Стенограма от семинар „Статут на държавния служител“, Сп. „Администрация“, бр. 4 и 5/1996 г., с.16-29.

повече съответствия, отколкото разлики, между служителите в държавния и в частния сектор".⁶

Вследствие на сравнителен анализ на становищата на различните автори би могло да се очертаят и някои от *основните характеристики* на понятието за **държавни служители**.

В българската доктрина първоначално са определени основните характеристики на по-старото понятие за **обществени служители**.⁷ Такива са:

- извършването на несвойствена **дейност**, не по представителство;
- дейност на **публичната администрация**;
- заемането на едно или друго служебно място в една административна личност;
- развитието на **дейност** от нейно име.

Впоследствие се определят основните характеристики на понятието „**чиновници**“ :

- назначение от **държавата**;
- зачисляване в една служебна йерархия;
- постоянно сътрудничество във функционирането на една **обществена служба**.

В българската доктрина съществуват различни становища относно основните характеристики на понятието за **държавни служители**.

Автори определят, че *основните характеристики* на понятието за **държавен служител** са: привличането на лицата чрез назначение, избор или конкурс за постоянна или временна **длъжност**; извършването по професия на възложена по закон държавна работа и получаване на възнаграждение.

Поддържайки **тезата**, че **държавните служители** се занимават със специфична **трудова дейност**, други автори определят следните техни *основни характеристики*: обслужващ характер на **дейността**; извършване на **трудова дейност** в **държавен апарат** и получаване на възнаграждение.

В съвременни научни становища на чужди и български учени е защитена **тезата**, че *основните характеристики* на понятието за **държавни служители** са: притежаване на *публични властнически правомощия*; **длъжност** и *властническо публично отношение*.⁸ Но не всички **държавни служители** притежават *публични властнически правомощия*. Някои от тях извършват и *материално-техническа дейност* или *издават юридически актове* от името на **държавен орган**. В този аспект следва да се прави разлика между **държавен орган** и **държавен служител**.

⁶ Демке, Кр. Държавните служители различни ли са заради това, че са държавни служители. НБУ/научна редакция доц. д-р Людмил Георгиев/. С., 2006 г., с.145

⁷ Вж. Стайнов, П. Чиновническо право. Том първи. С.,1934 г., с. 108.

⁸ Вж. Балабанова, Хр. Държавните служители в законодателството на Република България. С., 1994 г., с. 33.

Държавни органи могат да бъдат както **държавни служители**, така и **лица, работещи по трудово правоотношение в публичната администрация**, на които са им предоставени по закон определени *правомощия*, за да реализират *функциите* на **държавата**. Когато един **държавен служител** не притежава *компетенции* да реализира *държавновластнически правомощия*, той не е **държавен орган**.

Не всяко лице в качеството си на **държавен орган** следва да се счита за **държавен служител**. По смисъла на *правните норми* двете понятия - **държавен орган** и **държавен служител**, имат общ признак - този, изразяващ волята на **държавата**.

За разкриване същността и *основните характеристики* на понятието за **държавен служител** от значение е неговото установяване и дефиниране от *българското законодателство*.

Със *Закона за чиновниците*⁹ от 1882 г. се регламентира, че **чиновниците** изпълняват **държавна служба**, която е учредена от *закона* и за която им се плаща от държавното съкровище. Те се назначават с *княжески указ*, по предложение на надлежния **министър**, или с *приказ* от **министъра** или **окръжния управител**, съгласно *особените закони*. Положението **на чиновниците**, които са от **Военното министерство**, се определя особено от *военните закони*. На **държавна служба** могат да се назначават всички български поданици, без разлика на вяра и произхождение. Чуждите поданици се приемат с одобрението на **Държавния съвет** за време не повече от три години.

*Законът за чиновниците по гражданското ведомство*¹⁰ от 1903 година регламентира, че **чиновници** са всички граждански лица, които са назначени на **държавна служба** от **Княза**, от **министрите** или от други **началници** на **учреждения**, и получават заплата от държавното съкровище. С изменението и допълнението на *закона* през 1906 г. се определят за **чиновници** всички граждани, които са назначени на **държавна служба** и получават заплата от държавното съкровище.

В *българското законодателство* **държавните служители** за първи път се дефинират в *Закона за държавните служители*¹¹ от 1922 година. В съответствие с неговия чл. 1, **държавни служители** са лицата, назначени на **държавна служба** с месечна или годишна заплата. Не се смятат за **държавни служители** лица, повикани да извършват определена работа срещу надница или срещу общо определено възнаграждение.

С приемането на *Кодекса на труда*¹² през 1951 г. се установява **единен общ режим за регулиране на правоотношенията на работниците и служителите, включително и на държавните**

⁹ Обн., ДВ, бр. 123/1882 г. – отменен.

¹⁰ Обн., ДВ, бр. 93/1903 г. - отменен.

¹¹ Обн., ДВ, бр. 243/1922 г. - отменен.

¹² Обн., ДВ, бр. 91/1951 г. - отменен.

служители. Законодателно се налага общото понятие „**трудоци**“. Това състояние продължава и след влизане в сила през 1986 г. на втория *Кодекс на труда*¹³. Той отменя кодекса от 1951 г., с изключение на неговата Глава III - „Държавно обществено осигуряване“. Като законодателен акт новият кодекс се характеризира с няколко основни момента:

- той кодифицира правната уредба на **трудоците правоотношения** и включва в закона редица правни уредби, които до тогава се съдържат в *подзаконови нормативни актове*;

- в обхвата на *Кодекса на труда* се включват нови въпроси, които до тогава не са предмет на *законова правна уредба*: самоуправление на трудоците колективи; недоговорни основания за възникване на трудоци правоотношения; сключване на колективни трудоци договори; право на професионална квалификация и др.;

- в правно-техническо отношение *Кодексът на труда* е обременен с идеологически и обществено-политически текстове, лишени от правно-нормативно съдържание;

- *Кодексът на труда* намалява значително многото *подзаконови нормативни актове*, отнасящи се до **трудоците правоотношения**.

С приемането на *Конституцията на Република България* през 1991 г. се установяват **два правни режима** за **служители** на **публичната администрация**, които се регламентират с отделни *нормативни актове*:

- **административноправен** - отнасящ се за **държавните служители**, който се регламентира през 1999 г. с общ *Закон за държавните служители*¹⁴ и със *специални закони* за **държавните служители** на **МВР, ДАНС** и **кадровите военнослужещи**;
- **трудоциправен** - отнасящ се за **лицата, работещи по трудоци правоотношение**, който се регламентира с *Кодекса на труда* от 1986 г. Статутът на **лицата, работещи по трудоци правоотношение** в **МВР, МО, ДАНС**, на **съдебните служители**, на **горските** и **ловните стражари** се урежда при условията и по реда на *Кодекса на труда* и на *специалните закони* за тези структури.

В чл. 116 на основния закон - *Конституцията на Република България* от 1991г.¹⁵, **държавните служители** са определени като изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята **служба** те са длъжни да се ръководят единствено от *закона* и да бъдат политически неутрални.

За установяване на действителния смисъл и съдържание на понятието за **държавни служители**, с оглед преди всичко на неговата практическа реализация, е извършено официално тълкуване от компетентен **държавен орган**, какъвто е **Конституционният съд**

¹³ Обн., ДВ, бр. 26/1986 г. - с посл. изм. и доп.

¹⁴ Обн. ДВ. бр.67/1999г. - с посл. изм. и доп.

¹⁵ Обн. ДВ. бр.56/1991г. - с посл. изм. и доп.

на Република България.¹⁶ **Съдът** се произнася, че **държавният служител** е лице, което специално е упълномощено да извършва съответна **дейност** чрез избора или назначението му. Той има признатата **компетентност** да упражнява съответни **държавни функции**.

*Законът за администрацията*¹⁷ от 1998 г. утвърди **структурата** на **администрацията** на **изпълнителната власт**, **основните принципи на организация** на нейната **дейност**, **длъжностите** в нея и основните **изисквания** за заемането им. *Законът* не съдържа ясно очертано понятие за **администрацията**. Той съдържа само отправни точки, от които може да се извлече неговото съдържание. По смисъла на *закона* това са **органите** и **служителите**, които осъществяват определена специфична **административна дейност**. Тази **дейност** се състои в подпомагане на **органите** на **държавната власт** да изпълняват и осъществяват своите властнически **функции** и **правомощия**. **Дейността** на **администрацията** се осъществява от **държавни служители** и **лица, работещи по трудово правоотношение**. *Законът* не дефинира понятието **държавен служител**. Неговият **правен режим** се регламентира с отделен закон - *Закона за държавния служител* от 1999 г. В чл. 2 на този закон първоначално бе установено, че „**държавният служител** е лице, което заема платена длъжност в администрацията, както и лице, на което **специален закон** предоставя статут на държавен служител при спазване на изискванията на *Закона за държавния служител*“.

Приемайки, че **държавната служба** е осъществяването на **държавни функции**, това означава, че те се възлагат за изпълнение както на **държавни органи**, така и на **държавни служители** от **администрациите**, които подпомагат тези **органи**. В съответствие със съвременното **българско законодателство**, **държавните служители** се намират в **служебни отношения** спрямо **държавата**. В административноправната литература те се наричат „**държавновластнически правоотношения**“. Чрез **властнически метод** на правно регулиране съвременната българска **държава** организира отношенията в **публичната администрация**, от една страна, и между другите правни субекти, от друга. Тук **административноправните отношения** са властнически. Чрез **властта** се постига желано поведение от субектите в обществото, създава се необходимата организираност в рамките на определена **социална система**.

Държавните служители осъществяват **изпълнителна дейност**, когато са от **администрацията** на **изпълнителната власт**. Но те могат да извършват **материално-техническа дейност** или **издават юридически актове** от името на **държавните органи** и на другите **две власти**. За осъществяването на предоставените им

¹⁶ Вж. Решение № 4 от 30.03.1993 г. на **Конституционния съд** на Република България - обн., ДВ, бр. 30/1993 г. и Решение № 5 от 06.04.1993 г. на **Конституционния съд** на Република България - обн., ДВ, бр. 331/1993 г.

¹⁷ Обн. ДВ. бр.13/1998г. – с посл. изм. и доп.

правомоцията те са обособени в различни **администрации** на **законодателната, изпълнителната и съдебната власти.**

Все още липсва ясно разграничение в българското *законодателство* между **държавните служители** от **трите власти** и тези от **президентската администрация.**

Следва да се има предвид, че не всяко лице, което осъществява **дейност**, свързана с *функционирането* на **държавната администрация**, е **държавен служител.** По смисъла на действащото *българско законодателство* не са **държавни служители** **министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите** и техните **заместници. Областните управители, заместник областните управители, кметовете на общини, на райони, на кметства и кметските наместници** имат всички права по **трудова правоотношение** освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение.

Не са **държавни служители** **университетските преподаватели, учителите** от национални професионални гимназии и общински училища, **читалищните служители, лекарите** от държавните и общинските лечебни заведения, **лица, които са мобилизирани** във връзка с извънредни причини и др.

Наличието на едно такова широко съдържание и многообразие на *основните характеристики* на понятието за **държавни служители**, както в *доктринарен*, така и в *законодателен аспект*, води до **обобщените изводи**, че:

- понятието „**държавен служител**“ се отнася до различните клонове на **правото** в отделните *правни системи*;
- понятието няма единно определение, открояващо неговите *основни характеристики.*

Обобщавайки изведените *доктринарни* и *законодателни формулировки* на понятието за **държавен служител**, може да се приеме, че негови *основни характеристики* са:

- наличие на постоянна щатна **длъжност** на лицето в **апарата на държавната администрация**, за която то получава заплата от държавния бюджет;
- реализиране на *публични властнически правомоция* от лицето, чрез които се постигат държавни цели, извършват се материално-технически дейности и се издават юридически актове от името на **държавни органи**;
- наличие на *субординационна зависимост* между лицето и съответни **държавни органи** по неговото назначение.

На базата на посочените основни характеристики на понятието може да се дефинира, че:

Държавният служител е дееспособно физическо лице, което въз основа на закон е назначено на постоянна, щатна длъжност в държавната администрация, за която получава заплата от държавния бюджет, изпълнява волята и интересите на нацията, при спазване на

закон и политическия неутралитет, реализира властнически правомощия за постигането на държавни цели, издава юридически актове от името на държавни органи или извършва материално-технически дейности, и се намира в субординационна зависимост от съответен орган по назначението му.¹⁸

В законодателен аспект, с измененията на Закона за държавния служител през 2003 г., се дава нова законодателна дефиниция на понятието за **държавен служител**:

Държавен служител 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.

Целесъобразно е тази законодателна дефиниция да се допълни в смисъл, че „**държавните служители** не само подпомагат орган на **държавната власт**“, но и „предоставят публични услуги на гражданите“. По този начин ще се акцентира върху *двойствения* характер на **дейността** на **държавните служители**.

В **публичната администрация лицата, работещи по трудово правоотношение**, участват със своя труд и усилия в осъществяването на дейността ѝ. Те отдават работната си сила за използване от работодателя в негов интерес. Тук отношенията са на юридическа равнопоставеност между тази категория служители и работодателя - съответен държавен орган по тяхното назначаване. Отношенията, които съществуват между тях, съдържат в процеса на реализирането им и отношения на подчиненост, която възниква от реализираната от органа държавна власт.

2. КЛАСИФИКАЦИЯ НА ДЛЪЖНОСТИТЕ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

2.1. Класификация на държавните служители

Държавните служители заемат различни места в йерархията на **държавната администрация**. Те работят в различни отрасли и сфери на дейност, изпълняват различна по характер работа, имат различно положение и професионален **статус**. Според отделни критерии **държавните служители** могат да се **класифицират** в различни групи, видове и категории.

Анализът на теоретични разработки на български автори за **видовете държавните служители** показва различна **класификация**:

¹⁸ Понятието е дефинирано от автора в учебника „Основи на публичната администрация. Обща част.“ С., 2005 г., с. 123 - бел. авт.

- *ръководни служители; функционални служители и специалисти;*¹⁹
- *ръководни служители и експертни служители;*²⁰
- *държавни служители по Закона за държавния служител и по специални закони.*²¹

В **държавната администрация, държавните служители** се назначават на съответни **длъжности**. Системата от **длъжности** предопределя кариерното развитие на **служителите** в **публичната администрация**. В изследване от 2003г. д-р Даниел Босер и д-р Кристоф Демке определят **три системи на организация на държавната служба**:

- **система на длъжността** – при която липсва пожизнено назначение на **служителите** на **длъжност**, както и на формализирана **система за повишаване**;
- **система на кариерата** – при която новопостъпилите **служители** след период на подготовка биват назначавани пожизнено на **длъжност** и се повишават при нормативно определени изисквания и условия;
- **смесена система** – съдържаща елементи на **системата на длъжността и системата на кариерата**.²²

Предложените от тях „**класически**“ **системи** и определящите ги „**характерни елементи**“ нямат ясен разграничителен критерий. Всички те се основат на **длъжността** на **служителите** в **администрацията**, която се заема на базата на различни изисквания и условия.

Длъжността в администрацията е нормативно определена позиция, която се заема по служебно правоотношение от **държавните служители**, въз основа на определени изисквания и критерии. **Длъжността** е свързана с конкретен вид дейност на **служителя**, който я заема, и се изразява в система от функции, задачи и задължения, утвърдени с **длъжностна характеристика**.

В съответствие със **Закона за администрацията** длъжностите в администрацията са:

- **ръководни**;
- **експертни**, които се класифицират на:
 - експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции;
 - експертни длъжности със спомагателни функции;
- **технически**.

¹⁹ Вж. Къндева, Ем. Публична администрация. С., 2008г., с.120

²⁰ Вж. Христов, Хр., П. Павлов, П. Кацамунска. Основи на публичната администрация. С., 2007г., с.106

²¹ Вж. Димитров, Д. Държавнослужебно право на Република България. С., 2010г., с.291 и с.299

²² Вж. Босер, Д. Кр. Демке. Държавната служба в страните кандидатки за членство в ЕС: Нови тенденции и въздействието на процеса на интеграция. НБУ/научна редакция доц. д-р Людмил Георгиев/. С., 2003 г., с. 25-35

Със **Закона за администрацията** се регламентират и **дипломатически длъжности: висши, старши и младши.**

Администрациите от системата на държавната администрация се разпределят в **категории** в съответствие с йерархичното място на **държавния орган**, чиято дейност те подпомагат, а **общинските администрации** – съобразно броя на населението в съответната **община, район или кметство.**

С Постановление № 106 от 3 юни 1999 г. Министерския съвет на Република България прие *Единен класификатор на длъжностите в администрацията и Наредба за неговото прилагане.*²³ Приетата Наредба регламентираше **пет основни категории** на **администрациите**, означени с букви от А до Д. Всяка от **основните категории** се подразделяше на *три подкатегории*, подредени в низходящ ред, които се означаваха с *цифра* до съответната буква. Всяка **категория администрация** можеше да включва само определените за нея видове **длъжности.**

Категория А1 включваше администрацията на Народното събрание, администрацията на Президента и администрацията на Министерския съвет. **Категория А2** включваше администрацията на Конституционния съд и администрацията на Сметната палата. **Категория А3** включваше министерствата.

Категория Б1 включваше областните администрации, държавните агенции, администрацията на Комисията за защита на конкуренцията и администрациите на държавните комисии към Министерския съвет. **Категория Б2** включваше администрациите на държавните комисии към съответен министър. **Категория Б3** включваше всички административни структури, създадени със закон, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Категория В1 включваше изпълнителните агенции, **категория В2** Общинската администрация на Столичната община и **категория В3** общинските администрации на общините с население над 150 000 души.

Категория Г1 включваше общинските администрации на общините и районите на градовете с районно деление от 75 000 до 150 000 души, **категория Г2** с население от 5 000 до 75 000 души и **категория Г3** с население под 5 000 души.

Категория Д1 включваше общинските администрации в кметствата на населените места с население над 4 000 души, **категория Д2** с население от 1 000 до 4 000 души и **категория Д3** с население под 1 000 души.

С Постановление № 35 от 20 март 2000 г. Министерския съвет на Република България прие *нов Единен класификатор на длъжностите в администрацията и нова Наредба за неговото прилагане.*²⁴ Държавната администрация се раздели в **три основни**

²³ Обн.ДВ.бр.53/1999г. - отменено

²⁴ Обн.ДВ.бр.23/2000г. - отменено

категории, които се означаваха с букви А, Б и В. Всяка **категория** се подраздели на *четири подкатегории*, подредени в низходящ ред, които се означаваха с *цифра* след съответната буква. Териториалните звена на централната администрация ползваха категорията на съответната териториална администрация в зависимост от териториалния обхват на дейността им.

Категория А1 включваше администрацията на Народното събрание, администрацията на Президента и администрацията на Министерския съвет. **Категория А2** включваше министерствата. **Категорията А3** включваше административни структури създадени със закон, чиято дейност се отчита пред Народното събрание, държавни агенции и администрации на държавни комисии към Министерския съвет, областните администрации и общинската администрация на Столичната община. **Категория А4** включваше администрации на държавните комисии към съответен министър, изпълнителните агенции и административни структури, създадени със закон, към съответен министър.

Категория Б1 включваше общински администрации на общините с население над 200 000 души, **категория Б2** с население над 100 000 души, **категория Б3** с население от 50 000 до 100 000 души и райони на градове с районно деление с население над 50 000 души и **категория Б4** в същите райони с население до 50 000 души.

Категория В1 включваше общински администрации в кметства с население над 4000 души, **категория В2** с население от 2 500 до 4 000 души, **категория В3** с население от 500 до 2 500 души и **категория В4** в населени места с население до 500 души.

С Постановление № 47 от 01 март 2004 г. Министерския съвет на Република България прие отново *нов Единен класификатор на длъжностите в администрацията и нова Наредба за неговото прилагане*.²⁵ Установени са следните **четири длъжностни нива**:

- **Първо ниво** - от ниво **А1** до ниво **А9** - ръководни длъжности;
- **Второ ниво** - от ниво **Б1** до ниво **Б11** – експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции;
- **Трето ниво** - от ниво **В1** до ниво **В9** – експертни длъжности със спомагателни функции;
- **Четвърто ниво** - от ниво **Г1** до ниво **Г3** – технически длъжности.

От **държавни служители** се заемат ръководни длъжности, експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции, длъжностите **“главен счетоводител”**, **“главен архитект”** и юрисконсултските длъжности. Експертните длъжности с аналитични и/или контролни функции в общинските администрации могат да се заемат и по трудово правоотношение.

В зависимост от възложените служебни задължения и необходимите за тяхното изпълнение професионална квалификация,

²⁵ Обн.ДВ.бр.18/2004г. – с посл. изм. и доп.

образователна степен и професионален опит, длъжностите **“експерт”** и **“инспектор”** в администрацията имат **четири групи**, подредени в низходящ ред – съответно *държавен, главен, старши и младши*.

В съответствие със **Закона за държавния служител** **държавните служители** се класифицират на:

- **висши държавни служители** (главен секретар, секретар на община, главен директор на главна дирекция и директор на дирекция);
- **ръководни служители;**
- **експерти.**

Държавните служители притежават **рангове**. Те са израз на равнището на тяхната професионална квалификация. При определяне на **ранговете** се следва йерархията на **длъжностите** в администрацията. **Ранговете** се присъждат от **органите по назначаването** независимо от заеманата **длъжност**. Те се разпределят в **две групи**: *младши ранг и старши ранг*. Младшият ранг има пет степени, а старшият – до 2003г. имаше седем, а след това също пет степени. **Ранговете** са елемент от кариерното развитие на **държавните служители**.

2.2. Класификация на служителите от публичната администрация по специални закони

Статутът на **държавните служители в МВР** се урежда със **Закона за МВР**.²⁶ В периода от 1991г. до 2006г. на държавните служители – офицери и сержанти от МВР се даваха **звания от МВР**, а на държавните служители – граждански лица от МВР в периода от 2002г. до 2006г. – **рангове**, които съответстваха на ранговете на държавните служители по **Закона за държавния служител**.

Званията на държавните служители от МВР бяха: *за сержанти/сержант, старши сержант, главен сержант от МВР/; за младши офицери/младши лейтенант, лейтенант, старши лейтенант, капитан от МВР/; за старши офицери/майор, подполковник, полковник от МВР/ и за висши офицери/генерал-майор, генерал-лейтенант, генерал-полковник от МВР/.*

От 2006г. съобразно изпълняваните функции, притежаваната квалификация и държавна служба в МВР, която държавните служители изпълняват, те се класифицират в една от следните **категории**:

- **категория А** - висш ръководен персонал;
- **категория Б** - ръководен персонал;
- **категория В** - експертен персонал с ръководни функции;
- **категория Г** - експертен персонал;
- **категория Д** - изпълнителски персонал с контролни функции;

²⁶ Обн. ДВ. Бр.17/2006г. – с посл. изм. и доп.

- **категория Е** - изпълнителски персонал.

Категориите на **държавните служители от МВР** имат специфични наименования:

- **категория А** - главен комисар, старши комисар;
- **категория Б** - комисар;
- **категория В** - главен инспектор, старши инспектор;
- **категория Г** - инспектор;
- **категория Д** - главен полицай/главен пожарникар/главен спасител/ главен сътрудник;
- **категория Е** - полицай/пожарникар/спасител/ сътрудник;
- **разследващи полицаи** - главен, старши, разследващ и младши.

В МВР се назначават **лица, работещи по трудово правоотношение** по реда на **Кодекса на труда**, които трябва да отговарят и на изисквания на **Закона за МВР**.

Министърът на вътрешните работи издава **Класификатор на длъжностите в МВР**, който се обнародва в "Държавен вестник". В него се определят **20 нива на длъжностите** за **държавните служители на МВР**, както и техни степени.

Статутът на **държавните служители на Държавната агенция "Национална сигурност"** се урежда със **Закона за ДАНС**.²⁷ Те имат следните **рангове**:

• **Агенти:**

- а) **държавен агент** - висш ръководен персонал (I и II степен);
- б) **специален агент** - ръководен персонал (I и II степен);
- в) **главен агент** - експертен персонал с ръководни функции (I и II степен);
- г) **старши агент** - експертен персонал с контролно-аналитични функции (I, II, III и IV степен);
- д) **младши агент** - експертен персонал (I, II, III и IV степен);

• **Сътрудници:**

- а) **главен сътрудник** - изпълнителски персонал с контролни функции (I и II степен);
- б) **сътрудник** - изпълнителски персонал (I, II и III степен).

В ДАНС се назначават **лица, работещи по трудово правоотношение** по реда на **Кодекса на труда**, които трябва да отговарят и на изисквания на **Закона за ДАНС**.

Председателят на ДАНС издава **Класификатор на длъжностите в ДАНС**, който се обнародва в "Държавен вестник".

Статутът на **митническите служители** се урежда със **Закона за митниците**.²⁸ В съответствие с него в **митническата**

²⁷ Обн. ДВ. бр.109/2007г. – с посл. изм. и доп.

администрация те биват: **държавни служители** и **лица, работещи по трудово правоотношение.**

Статутът на **военнослужещите** се определя със **Закона за отбраната и Въоръжените сили на Република България.**²⁹ **Длъжностите** им се определят в съответствие с присвоеното **военно звание.**

Военните звания на военнослужещите са:

Сухопътните сили и Военновъздушните сили
Военноморските сили /ВМС/

Войнишки звания

Редник - 1-ви клас

Редник - 2-ри клас

Редник - 3-ти клас

Ефрейтор - 1-ви клас

Ефрейтор - 2-ри клас

Сержантски звания

Младши сержант

Сержант

Старши сержант

Старшина

Звания за офицерски кандидати

Офицерски кандидат -

1-ви клас

Офицерски кандидат -

2-ри клас

Младши офицерски звания

Лейтенант

Старши лейтенант

Капитан

Старши офицерски звания

Майор

Подполковник

Полковник

Висши офицерски звания

Бригаден генерал

Генерал-майор

Генерал-лейтенант

Генерал

Матрос - 1-ви клас

Матрос - 2-ри клас

Матрос - 3-ти клас

Старши матрос - 1-ви клас

Старши матрос - 2-ри клас

Старшински звания

Старшина II степен

Старшина I степен

Главен старшина

Мичман

Офицерски кандидат -

1-ви клас

Офицерски кандидат -

2-ри клас

Лейтенант

Старши лейтенант

Капитан-лейтенант

Капитан III ранг

Капитан II ранг

Капитан I ранг

Комодор

Контраадмирал

Вицеадмирал

Адмирал

²⁸ Обн. ДВ. бр.15/1998г. – с посл. изм. и доп.

²⁹ Обн. ДВ. бр.35/2009г. – с посл. изм. и доп.

На **курсантите** във висшите военни училища се присвояват звания:

- курсант;
- курсант-младши сержант (за ВМС - курсант-старшина II степен);
- курсант-сержант (за ВМС - курсант-старшина I степен);
- курсант-старши сержант (за ВМС - курсант-главен старшина);
- курсант-старшина (за ВМС - курсант-мичман).

В **Министерството на отбраната** се назначават и:

- държавни служители по Закона за държавния служител;**
- цивилни лица по Кодекса на труда.**

В съответствие със **Закона за горите**³⁰ и **Закона за лова и опазване на дивеча**³¹ се регламентират следните **специфични длъжности**:

Служители по горите

- държавни служители** – в Изпълнителната агенция по горите, в нейни структури и в специализирани териториални звена;
- лица, работещи по трудово правоотношение** – служители в държавни горски и ловни стопанства, в учебно-опитни горски стопанства, горски стражари и горски надзиратели.

Служители за опазването на дивеча

- държавни служители** – в държавните ловни стопанства;
- лица, работещи по трудово правоотношение** – ловни стражари.

В съответствие със **Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража**³² служителите в **Главна дирекция "Изпълнение на наказанията"** на **Министерство на правосъдието** и в **териториалните ѝ служби** са:

- държавни служители** - по **Закона за МВР**;
- лица, работещи по трудово правоотношение** – по **Кодекса на труда, Закона за МВР и ЗИНЗС.**

В съответствие със **Закона за висшето образование**³³ **длъжностите на преподавателите** в държавните висши училища са:

- нехабилитирани** - преподавател, старши преподавател, асистент, главен асистент;
- хабилитирани** - доцент, професор.

Преподавателите се назначават по *трудова правоотношения* в съответствие с изискванията на **Кодекса на труда**. Във **висшите**

³⁰ Обн. ДВ.бр.125/1997г. – с посл. изм. и доп.

³¹ Обн. ДВ. бр. 78/2000г. – с посл. изм. и доп.

³² Обн. ДВ. бр.25/2009г. – с посл. изм. и доп.

³³ Обн. ДВ. бр.112/1995г. – с посл. изм. и доп.

военни училища и в **Академията на МВР** те могат да бъдат със статут на **военнослужещи** и на **държавни служители от МВР**.

В съответствие с **Правилника за прилагане на Закона за народната просвета**³⁴ са регламентирани:

Учителски длъжности:

- младши учител, учител;
- старши учител;
- главен учител;
- учител-методик.

Възпитателски длъжности:

- младши възпитател;
- възпитател;
- старши възпитател;
- главен възпитател;
- възпитател-методик.

В съответствие със **Закона за здравето**³⁵ в държавните и общинските лечебни заведения се назначават:

- лекари и лекари по дентална медицина;
- медицински сестри, акушерки и асоциирани медицински специалисти;
- магистър-фармацевти.

В съответствие със **Закона за съдебната власт**³⁶ се регламентират длъжностите на:

Едноличните съдебни органи

- следователи** – те имат **рангове** – следовател в окръжен следствен отдел и следовател в Национална следствена служба (НСлС);
- прокурори** – те имат **рангове** – прокурор в окръжна прокуратура, прокурор в апелативна прокуратура, прокурор във Върховна касационна прокуратура (ВКП) и прокурор във Върховна административна прокуратура (ВАП);
- съдии** – те имат **рангове** – съдия в окръжен съд, съдия в апелативен съд, съдия във Върховен касационен съд (ВКС) и съдия във Върховен административен съд (ВАС);
- военни следователи, военни прокурори, военни съдии** – те имат **военни звания** по **ЗОВСРБ**;
- младши съдии и прокурори, съдебни и прокурорски помощници**;
- държавни съдебни изпълнители**;
- съдии по вписванията**.

³⁴ Обн. ДВ. бр.68/1999г. – с посл. изм. и доп.

³⁵ Обн. ДВ. бр.70/2004г. – с посл. изм. и доп.

³⁶ Обн. ДВ. бр.64/2007г. – с посл. изм. и доп.

Служителите от съдебната администрация се наричат съдебни служители. Те имат рангове - от *пети до първи* във възходяща степен.

Статутът на лицата, работещи по трудово правоотношение (**ЛРТП**) в публичната администрация е в съответствие с **Кодекса на труда**.

Длъжностите на ЛРТП са:

- **членовете на политическите кабинети и експертите към тях.** Такива са: министър - председателя, министрите, заместник - министрите, началниците на политическите кабинети, парламентарните секретари, областните и заместник - областните управители, кметовете на общини и др.;
- **назначените на експертни длъжности със спомагателни функции;**
- **назначените на технически длъжности - изпълнители.** Те обслужват и осигуряват технически съответен орган на държавна власт или ръководен служител, като конкретното им длъжностно наименование се определя от професионалната им насоченост – деловодител, домакин, касиер, секретар, шофьор, закупчик, снабдител, куриер, машинописец, механик, монтьор, готвач, сервитьор, камериер, сладкар, телефонист, портиер, охранител, общ работник, хигиенист и др.

*Мобилността на **служителите** в публичната администрация* се свързва с тяхното право за преназначаване на равнопоставена **длъжност** от една в друга **административна структура** и последващо кариерно развитие. Липсата на **подзаконов акт**, с който да се регламентира приравняването на отделните **видове длъжности** по **Закона за държавния служител** и по **специалните закони** изключително много затруднява *мобилността на **служителите***. Това обосновава **предложението** за неговото изработване и въвеждане в практиката на **българската публична администрация**.

Вследствие на изложеното може да бъде направен обобщеният **извод**, че *съществуващото многообразие от **видове длъжности** на **служителите** в публичната администрация* в Република България затруднява тяхната *мобилност*, с което се подкрепя **тезата** на разработката.

Библиография

Арабаджийски, Н. Основи на публичната администрация. Обща част. С., 2005 г.

Балабанова, Хр. Държавните служители в законодателството на Република България. С., 1994 г.

Босер, Д. Кр. Демке. Държавната служба в страните кандидатки за членство в ЕС: Нови тенденции и въздействието на процеса на интеграция. НБУ/научна редакция доц. д-р Людмил Георгиев/. С., 2003г.

Демке, Кр. Държавните служители различни ли са заради това, че са държавни служители. НБУ/научна редакция доц. д-р Людмил Георгиев/. С., 2006 г.

Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. С., 1996 г.

Димитров, Д. Административно право. Обща част. С., 1994 г.

Димитров, Д. Държавнослужебно право на Република България. С., 2010г.

Къндева, Ем. Публична администрация. С., 2008г.

Мръчков, В. Трудово право. С., 1997 г.

Стайнов, П., А. Ангелов. Административно право. С., 1960 г.

Стайнов, П. Чиновническо право. Том първи. С., 1934 г.

Христов, Хр., П. Павлов, П. Кацамунска. Основи на публичната администрация. С., 2007г.

Сп. „Администрация“, бр. 4 и 5/1996 г.