ДЪЛГИЯТ ПЪТ НА ПРАВНАТА УРЕДБА ОТ НОЩТА (НА ДЪРЖАВНОТО ВСЕВЛАСТИЕ) КЪМ ДЕНЯ (НА ПРАВОТАТА ДЪРЖАВА)

Светла Йорданова Димитрова-Ковачева, Георги Димитров Димитров[1]

Резюме

Ние следваме парадигмата на правотата държава и в частност концепцията за "добро управление", според които публичните институции не просто действат в рамките на закона, а преди всичко чрез основани на закони публични действия защитават интересите и правата на гражданите. Изхождайки от допускането, че България е общество в преход, искаме да проверим по емпиричен път до каква сме се откъснали от практиките на комунистическата система, в която държавните институции господстват над хората. Тази емпирична проверка правим чрез анализ на разпоредбите на два закона – Закон за държавния служител и Закон за администрацията Студията представя резултатите от проучването, които потвърждават хипотезата, че двата закона не продуцират системна регулация, защото тя би довела до системна промяна в обществения живот. Такава качествена промяна не е била търсена, защото на силната централизирана власт е възлагана надеждата, най-вероятно, че ще проведе по властово-разпоредителен път реформата на българското общество. Половинчатите социални промени, отразяващи се в законовите разпоредби, не обслужват обществения интерес по еманципация на гражданския живот от държавно покровителство, а само моментна политическа задача на прехода.

Legislation's Long Way From The Night (Of State Omnipotence) To The Day (Of Rule Of Law)

Svetla Yordanova Dimitrova-Kovacheva,
Prof. Georgi Dimitrov Dimitrov, Doctor of Social Science

Abstract

We adhere to the paradigm of "rule of law" and the concept of "good governance", in particular, according to which public institutions not only act within the lawful limits but first and foremost protect the rights and interests of citizens in accordance to the law. Assuming Bulgaria is a society in transition we want to test empirically the extent to which it has broken away from the communist system, in which the state dominates over people. This empirical test has been carried out through a normative analysis of the articles and catches of two Bulgarian laws – the "State Administration Act" and "Civil Service Act"(literary "*State* Service Act", in Bulgarian). The paper presents our major findings, which confirm the hypothesis that these two laws do not provide for a systemic social regulation because it would render a systemic social change. Such a qualitative change has not been pursued because the strong power of the centralized state has been endorsed to reform the Bulgarian society in an authoritative way. The half-way social changes, reflected in our normative acts, serve not the public interest but the ad hoc political task of transition.

[1] Настоящият текст е съществено съкратен и преработен вариант на изследването, проведено от Св. Димитрова-Ковачева, резултатът от което бе успешно защитен като магистърска теза в програма „Европейска интеграция" на специалност Европейстика в СУ „Св. Кл. Охридски" 2009 г. Почти пълният текст на това проучване може да се намери като публикация в електронното списание „Диалог", брой 2 за 2010 г.

„Държавният служител е
ГРАЖДАНИН в служба на народа."
Етичен кодекс на държавната служба в Естония
„ПРОМЯНАТА е постоянно състояние
на модерната администрация."
Къндева, Спиридонова-Хект: 2006, 10

1. Увод – защо да изследваме законите, регламентиращи начина на работа на държавната администрация?

Първите години от членството на България в ЕС дадоха неоспорими доказателства за липсата на институционален капацитет за провеждане на публични политики. Не е случайно, че тази констатация е постоянно присъстваща в периодичните мониторингови доклади на ЕК по механизма за партньорство и проверка.[2] Равнището на усвояемост на европейските фондове от порядък под 3 на сто е абсолютно безапелационно доказателство, че има нещо сбъркано в начина, по който у нас се провеждат публични политики. Можем да сме сигурни в искрената обида на премиерът С. Станишев, който през всичките години на мандата си твърдеше настойчиво, че прави всичко, дори свръх-силите си, за да отговори на "брюкселските очаквания". Тогава обаче следва да забележим, че има нещо, което изначално е извън добрите намерения на който и да е управляващ.

Това е институционалният дизайн на рамката, в която се реализират политиките. Ако този дизайн не е структурно и процедурно пригоден към публичност и диалог с адресата на провежданите политики[3], то няма как всяка една от тях и цялата им съвкупност да имат друг резултат, освен този, който изконсумирахме като общество в края на първото десетилетие на 21 век.

Целият проблем обаче е, че няма как да има конкретен диалог и партньорство, ако в изходния дизайн на едната от страните (при подготовката и провеждането на политиките) е направен така сякаш, че другата (гражданското общество) изобщо не съществува – нито като адресат на резултатите от политиките, нито като партньор при подготовката и провеждането им.

Ключът към цивилизационна промяна, каквато е присъединяването към ЕС, е в изхода от социалистическото общество (Klingemann, Fuchs, Zielonka : 2006). Защото по неговата вътрешна ценностна и институционална логика държавата е демиург на социалния живот и генератор на обществено развитие. Само срасналата се с държавата партия знае какво и как е необходимо за изграждането на комунизма, а отделните хора са само изпълнители на провежданата ценрализирана политика (Корнай 1999). Съответно, цивилизационната перспектива е общество, в което социално-икономическото развитие е децентрализирано и автономно, защото е дело на мрежа от

[2] Виж примерно: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council* on Progress in Bulgaria under Co-operation and Verification Mechanism [COM 2008] 495, Brussles, 23.07.08 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/bulgaria_report_20080723_en.pdf, accessed 30.10.2008
Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Management of EU-funds in Bulgaria [COM 2008] 496, Brussles, 23.07.08 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/bulgaria_report_funds_20080723_en.pdf, accessed 30.10.2008

[3] Повече по този въпрос виж в Карамфилова : 2010.

хоризонтално взаимодействащи си частни субекти, по отношение на които държавата е само посредник и арбитър[4].

Така погледнато, основното съдържание на Прехода, който сме започнали преди двадесет години, но още не сме и преполовили, е промяна в отношенията между граждани и държавна власт. То е най-вече реализирано чрез начина на работа да институциите и, съответно, „държавни служители", както администраторите от всякакъв ранг се наричат все още у нас. В навечерието на второто десетилетие на новия век вече е безусловно ясно, че е необходима качествена институционална промяна, а не разместване или даже съкращаване на щатове. Необходима е съвършено нова институционална рамка, която да изхожда от разбирането, че неприкосновеността и интересите на гражданите са основата на обществения живот[5], поради което и законовата регламентация на публичните политики трябва да създава гаранции за такъв обществен живот. Това собствено е социалният смисъл на понятието „правотата държава" (Van Greven 2005).

Никой не би могъл да отрече, че българската правна система е извървяла изключително дълъг път и реализирала твърде интензивен процес на промяна през последните две десетилетия. Но от тази вярна констатация не следва никакъв подразбиращ се отговор на въпроса – дали тя е все още по-близо до изходната точка на Прехода, или при очакваната цел, която е императивно разписана в условията за членство в ЕС - правова държава. Това и налага да се проучи какво конкретното съотношение между „минало" и „бъдеще" в сега действащата правна регламентация на отношенията между граждани и държава. Основен въпрос в предметния обхват на изследването е **какви механизми предвиждат българските закони, така че интересите на гражданството да станат регулатив и ориентир за работата на държавните служители**. Дали българското общество е вече модерно или само модернизиращо се, зависи от избрания административен модел, а той може да бъде видян най-ясно в Закона за държавната администрация (ЗДА) и Закона за държавния служител (ЗДС). Това ще бъде и прекият предмет на настоящото изследване.[6]

2. Практики в страните членки на ЕС и положението у нас

2.1. Съвременният либерално-демократичен тип публично партньорство между граждани и държава.

Въпросът за административния капацитет на страните-кандидатки за членство в ЕС се повдигна за първи път във връзка с голямото разширяване от 2004г., защото тогава става ясно, че новоприсъединяващите се страни са от цивилизационно, ценностно и институционално различно естество (Klingemann, Fuchs, Zielonka : 2006) и ще трябва съществено да се променят в структурно отношение, за да се запази еднородността на общосъюзното пространство, без която „четирите свободи" биха

[4] Хаузнер : 2005.
[5] Vdn Gerven : 2005.
[6] Действието на двата закона, разбира се, почива на връзката им с правни норми от по-висок порядък (Конституцията) и по-низш порядък (правилници и разпоредби на централни държавни институции). В този по-широк смисъл, предмет на изследване е системата от правни регулатори на връзката държава-граждани, на която двата закона са само ядро. Също така се разбира, че е въпрос на конкретно доказателство дали има смисловата вътрешна съгласуваност в цялата правна система, т.е. дали духът на конституцията обуславя характера на отношението гражданство-държавна власт, фиксирано в законите, както и това, дали духът на конкретния закон по ценностно и процедурно непротиворечив начин преминава в разпоредбите на подзаконовата нормативна база.

били немислими, а следователно и устойчивия ръст на развитие би бил проблематичен. Европейската Комисия започна да изисква детайлни реформи на съществуващите институции, процедури и техники с цел пригодността им да допринасят за постигане целите на политическия, икономическия и паричния съюз. Според европейските практики именно отношенията на партньорство между държавните служители и гражданите са „съдържателната същност" на публичните политики (Van Gerven 2005). Към безспорните три условия за успешен преход към модерността: демократична държава, пазарна икономика и върховенство на правото, по необходимост бе добавено и четвърто – професионална, ефективна държавна администрация.

Именно тя като социална институция фокусира върху себе си обществения консенсус за прилагане на новия публичен мениджмънт[7]. Държавният служител се вижда не като обслужващ персонал на нечия лична воля, но и не само като следващ стриктно разписаното в закона и правилниците, а като изпълнител на публични политики в партньорство с гражданите.

В старите страни-членки общовалидни за държавната служба са принципите на статуса, на стабилността, на йерархията, на равния достъп, на професионалния подбор, на кариерата и на мобилността. Подходът за регламентация на тези принципи бива различен: в закон, чрез практическа установеност или етична кодификация. Общото помежду им е наличието на задължителни стандарти, които ползвателите на услуги, предоставяни от държавата, могат основателно да очакват, както и възможността за проверка на изпълнението спрямо така установените стандарти - с безусловно произтичащи възнаградителни или наказателни санкции в зависимост от резултата на проверката. Приемайки гражданина като „клиент", държавният служител няма как да не почерпи техники и подходи, присъщи принципно на частния сектор. Опциите за „договаряне" с гражданина и за „приватизиране" на някои административни услуги са адекватни не само на обществения интерес, но и на ограничения ресурс за задоволяване на този интерес.

Неслучайно основно изискване на ЕС във връзка с реформата на държавната служба е и въвеждането на нови системи за оценка и атестация. Освен като средство за въвеждане на диференцирано заплащане според заслугите, а съответно и за въвеждане на стимули за старание, тези системи позволяват контрол върху компетенциите и способностите на държавните служители, който вътрешен контрол има своето значение за защита интересите на гражданите. Според европейските практики саморегулацията е система от цели и стандарти, предназначена да стимулира вътрешната мотивация, която именно инспирира организационни промени и прави възможен демократично-либералния административен модел. Организационната култура на държавните служители е „постоянстващо организационно усилие за разработване на практики за подобряване качеството в работата на държавните служители"[8]. От друга страна гражданите, като нормативно признати адресати на публичните политики, имат гарантирана и обезпечена със съответните практически механизми възможност да следят и оценяват професионалните резултати и продуктивността на държавната администрация.

Макар и целенасочено да избягваме примери, свързани с конкретни държави (с идеята да бъдат представени общностни европейски практики), не можем да не

[7] разбирано като въвеждане на следните практики от частния сектор към публичната администрация: конкуренция, измерване на качеството на работа, заплащане според заслугите, зачитане на потребителските нужди, кумулиране, а не разходване на средства. Виж Граматиков : 2004.

[8] Димитров и колектив : 2005, стр.235

споменем Етичния кодекс на държавната служба в Естония[9], в който като че ли в най-чист вид е въплътено гореспоменатото схващане. Този кодекс определя държавния служител като „лице, упражняващо публична власт, което **трябва да се стреми да осигурява широко участие на гражданите в упражняване на тази власт**". Задължава го „да подчинява ведомствените интереси на обществения интерес", „да дава най-доброто от себе си в държавната служба чрез собственото си индивидуално развитие" и „да разпространява изброените по-горе принципи по всякакъв начин".

Последното задължение е изключително ценно, защото отчита факта, че прокламираната етика ще получи своята легитимност само ако бъде призната от обществото. За да служи ефективно в полза на обществения интерес, държавният служител не бива да забравя, че преди всичко е гражданин като всички останали и че специалните правила, важими за него, не го правят нищо друго, освен **специално отговорен**.

2.2. Наследеният държавно-централизиран модел на управление у нас

В противовес на така описания демократично-либерален европейски модел стои исторически наследеният държавно-централистки модел в почти всички пост-комунистически общества (или във всички тях, но в различна степен). Моделът пряко произтича от същината на този тип общества – строителството на комунизма е възможно единствено чрез централизирано инвестиционно преразпределение на държавно експроприиран брутен национален продукт. Присъщите на модела йерархична структура и бюджетно-разходен характер определят и основната му философия на чиновниците – стремеж към нарастване на всеки ведомствен бюджет в условията на гарантирано безотговорно усвояване. Работата на държавните служители не може да бъде определена като „рационално промислени действия за преодоляването на обществено значим проблем"[10] или търсене на ефективност, каквито принципи има само в обществото, основано на безусловна легитимност на частния икономически интерес.

Проблемът у нас не е, че в уж новата конституционна рамка от началото на Прехода механично бе пренесен духът на Живковската Конституция, която признаваше един единствен субект на политика, на чиято партийна програма бе подчинен целия държавен апарат. Самото социалистическо общество се определяше като преходно[11] и поради това няма как да има автономни граждани с автентични интереси, след като политиката изначално полага като основна своя легитимна цел преобразуването на хората в "комунистически труженици". След като гражданите са обект на превъзпитаващата политика, те няма как да разбират правилно своята "същност" в демократично-либералния смисъл на понятието – своите интереси. Проблемът е, че целта на обществено строителство се промени коренно, но не се промени отношението към обществото като пасивен обект, подлежащ на централизирано властово преобразуване, защото се предлагаше, че голямото число на гражданството не бе готово само да гради новоочерталото се на хоризонта бъдеще. Поради това новата конституция запази стария принцип на държавен свръх-централизъм в устройството на обществения живот и не може да ни изненадва, че към днешна дата България

[9] Кънdева, Спиридонова-Хект : 2006, стр.216 и 217

[10] Карамфилова : 2009

[11] Виж чл.4 (2) от Живковската Конституция, който гласи: „Социалистическата държава съдействува за прерастването на социалистическото общество в комунистическо".

продължава да е най-силно централизираната страна в цяла Европа по данни на международно сравнително изследване от 2009 г.[12]

След като няма автономни граждани – физически и юридически лица, няма как да има и публични услуги. Има държавна служба. И частните закони за тази служба превръщат в правило и ценност тази липса на гражданска активност.

Вярно е, че законът е основен реформаторски инструмент, но „пристрастието"[13] към него е една от ключовите причини за проблемите в административното развитие. По-лошото е, че властимащите легитимират „управлението със закон" (а не „управлението по закон") с правните изисквания на ЕС, което пречи да бъде видяна същинската нужда от многоаспектна реформа. Съществуващото в Западна Европа разбиране за административната реформа като икономия на пари с готовност се прегръща от действащите у нас политици като оправдание за финансови рестрикции към администрацията в условията на нестабилно икономическо възстановяване. Те смятат като относително „евтин" реформаторски инструмент рециперането на чужди закони, без да отчитат, че то няма да промени мисленето и институционализираните навици на хората. В модерните общества проблемите са структурирани (предвидими) и затова разрешаването им е възможно с детайлна нормативна регламентация[14]. В модернизиращите се общества, каквото е нашето, проблемите са породени от взаимодействието на множество динамично променящи се фактори (т.е. са неструктурирани) и механичното рециперане на западно-европейски практики не е сполучливо решение.

Склонността да се игнорира „еманципацията на правата на частните хора"[15] и да се забравя, че правото винаги има свой социален прототип, с който трябва да се съизмерва, е печално известна в България. Юридическият позитивизъм (или т.нар. „юридизъм") прикрива връзката между правото и обществото, което го е произвело, особено когато законодателят целенасочено „интерпретира" наличния социален живот в полза на ограничен кръг адресати. Самоизолирайки се от реалния свят и концентрирайки общественото внимание върху себе си, правото елиминира основанието за собственото си съществуване, а именно „оригинерните социални предпоставки" и заедно с това превръща собствената си „нищета" в обществена такава. Последната обаче става видима едва когато системната неефективност на правото „позволи" да бъде прозряна системната социална криза в обществото (Христов 2007). И колкото по-сложен е социалният генезис на модерността, толкова повече „старото" право губи регулаторната си легитимност (Христов: 2003).

Едва ли сме в правото си да подценяваме факта, че етимологичното значение на думата „общество" в българския език произтича от „общо", а не от „партньорство", „съучастие", „съдружие", както е в западните езици. У нас по систематичен начин липсват и социалност, и политическа активност, и гражданска ангажираност (Димитров: 2009). Тази липса обаче не е просто историческо наследство, тя се възпроизвежда рутинно във всекидневния живот от начина, по който държавното

[12] From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth, Assembly of European Regions; 2009 http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/GB-FINAL+cover.pdf, accessed on 10.10.2010

[13] Верхайен, Танев : 2006, стр.478

[14] Повече за тезата на Хърбърт Саймън виж в Граматиков : 2004.

[15] Виж Христов : 2007, стр.55. Целият абзац е синтетично резюме на основната теза в историческата социология на българското право, осъществена от този изследовател.

устройство не предвижда (а камо ли да гарантира предпоставки за) гражданско участие.

Юридическият позитивизъм у нас дефинира гражданството само като отношения между индивида и държавата, защото през целия ход на българската модернизация държавата е била основната обществена връзка. В нашия правен свят не е предвидено гражданството като зависимости между титуляри на интереси и субекти на обществени отношения, като „игра", в която всички играчи (граждани – личности и институции) имат свои интереси и искат ред (закон), по който да се регулира конфликта между тези интереси. Спрямо този автономен обществен живот „държавните служители", които в традициите на западната демокрация са „публични служители" трябва да бъдат партньори на гражданите при разрешаване на проблемите им.

Когато тези предпоставки на модерното общество липсват като институционален дизайн, корупцията в държавната администрация става систематична, става начин на работа, а не персонална простъпка (Mingiu-Pippidi : 2006; Stoicheva : 2008). Корупцията и конфликтът на интереси в работата на държавните служители формират обществено недоволство, което се превръща в последователна позиция на отказ от политическо участие и в нарастващо разочарование от демокрацията изобщо. Слабото участие на гражданите в политическия живот предпоставя корумпирани и неефективни публични институции. На свой ред дефектността на публичните политики разяжда социалната тъкан от връзки между хората, отблъсква гражданите още повече и ги затваря в социална самоизолация. Така обществото, попаднало в „спирала на политическа безперспективност", престава да бъде система.[16]

Когато гражданите бъдат признати от политиците за легитимните адресати на публичните дейности, тогава държавните служители ще влязат в същинската си роля да трансформират абстрактните правила за поведение към конкретни реални правоотношения, независимо от волята на политиците. Когато правните норми осигуряват предвидимост в работата на държавните служители и гарантират механизми за отчетност и контрол от страна на заинтересованите субекти, тогава оперативната самостоятелност ще се яви основната рамка на административната дейност, както е в модерните западноевропейски администрации. Това всъщност очаква от нас и ЕС.

3. Правно-административната европеизация - да, но доколко?

Преди да пристъпим към анализа на конкретните нормативни актове, е нужно да направим някои уговорки.

Изборът на ЗДА и ЗДС като обект на анализ е мотивиран от обстоятелството, че в тях законодателят се опитва да реализира разбирането си за **управлението на обществения живот**, от чиято специфика пряко произтичат императивите за институционалната уредба на централните ведомства и дължимостите на професионалното поведение на държавните служители.

Както ще покаже резултатът от анализа, двата закона са опит да се съвмести несъвместимото в структурната и функционална регламентация на държавната служба, а именно-организационна самостоятелност на декларативно равнище и дискреционно властване на практика. В нея има както елементи, наследени от

[16] За повече подробности, аргументи и емпирични доказателства от проведеното през 2008 „Европейско изследване на ценностите" виж Димитров : 2009, стр.143.

държавно-централисткия административен модел, така и заемки от либерално-демократичния административен модел. Една част от правните норми са загубили регулаторната си легитимност, а друга част от тях просто нямат такава, защото са механично реципирани от чуждото законодателство.

Хипотезата, която изследването ще проверява, е, че двата закона не продуцират системна регулация, защото тя би довела до системна промяна в обществения живот, а такава не е била търсена – на силната централизирана власт е възлагана надеждата, че ще проведе по властови път реформата на българското общество. Половинчатите промени не обслужват обществения интерес по еманципация на гражданския живот от държавно покровителство, а политическата задача на прехода.

ЗДА и ЗДС са продукт на Правителствената стратегия за изграждане на модерна администрация в България, определена[17] като „цялостна концепция за създаване на ефективна държавна организация и укрепване на българската държавност при пълно зачитане на правата и интересите на гражданите". Основна цел на настоящото изследване е да установи дали декларираното се проектира в конкретен регулаторен механизъм, който реално да *защитава*, а не само да *зачита* интересите на гражданите. Макар и в Правителствената стратегия да е идентифицирана необходимостта от изграждане, а не от реформа, преименуването на ресорното министерство през 2006г. /от Министерството на държавната администрация в Министерство на държавната администрация и *административната реформа*/ всъщност индикира „мултиплициране недостатъците на старата система". Проверката на тази хипотеза предполага да се проследи дали действащите в момента законови текстове променят статута на гражданското участие в процеса на провеждане на публични политики или обратното - възпроизвеждат наследената маргинализация на гражданските субекти в този процес.

3.1. Проекции на гражданския интерес в Закона за държавната администрация

В цитирания по-горе преглед се твърди, че българската правна традиция няма опит в регламентацията на организационната структура на администрацията, с което се аргументира проучването и адаптирането на чуждестранния опит в тази сфера. Не е отчетено обаче, че водеща е липсата на обществена традиция за разделение на властите като структурен и функционален принцип, изискващ съответната нормативна регулация. Най-важният проблем в концептуално и ценностно отношение е липсата на съзнание у законотворците, политическите елити и представителите на държавната администрация за фундаменталната разлика между социалистическия тип държавност и "правовата държава". Тази разлика определя статута на държавната администрация – като обслужваща върховенството на държавата или обслужваща върховенството на гражданството.

ЗДА урежда **структурата** на администрацията, **основните принципи** на организация на нейната дейност, **длъжностите** в нея и **основните изисквания за заемането им**. Прави впечатление, че от пространното определение на обхвата на закона отсъства основното **– целта**, която приложението му трябва да реализира, а съответно изчезва и **стандарт** за определяне на обществена адекватност на законовите разпоредби – дали те отвеждат към целта или не.

На второ място, в ЗДА е уредена не структурата на държавната администрация като цяло, а структурата на отделните организационни звена в изпълнителната власт.

[17] в Преглед на изпълнението и през периода май 1997г.-юли 1999г. Виж МС на Р България : 1999.

Де факто администрацията на законодателната[18] и съдебната власт[19], както и местната администрация[20] остават извън обхвата на закона и по този начин се елиминират системните връзки в държавната администрация като цяло, нужни за провеждане на единна държавна политика. Така разделени, елементите на системата няма как да формират стабилни обществени институции, каквито само могат да работят ефективно **в динамична среда от конкуриращи се частни интереси**. Законът изобщо не отчита тези интереси като центробежна сила, на която трябва да устояват отделните организационни звена. Връзките помежду им **не се виждат като зависимости между различни обществени субекти и явления**. Тезата ни е, че, така построена, държавната администрация е призвана да обслужва властта, а не да реализира публични политики.

Преди да се анализира структурата на администрацията на органите на изпълнителната власт като един вид образец за останалите администрации, е важно да бъдат коментирани **основните принципи** в работата на държавните служители като призма, през която се проектират (или не) обществените и частни интереси. Тези принципи са прокламирани в чл.2, ал.1 от ЗДА както следва:

1. **законност**. В модерните общества държавата *регулира* отношенията между съществуващи социални субекти, посредничи между различни частни интереси и така охранява обществените интереси. В модернизиращите се общества, каквото е и българското, държавата *конституира* социалните структури и ги подчинява на контрола си чрез изискването за законност. Имайки предвид, че както Конституцията, така и законите в България, изобщо не презюмират настъпването на вреди за гражданите от законосъобразни действия на институциите, камо ли тяхното репариране, става ясно доколко общественият интерес е проектиран в нормативните регулации или защитен от тях. Презюмира се, че държавните институции са единствените и безусловни изразители на обществения интерес и, съответно, ако практиката не потвърждава това допускане, нормативната база не създава възможност за корекции в поведението на държавните институции.

2. **откритост и достъпност**. Закона за достъп до обществена информация е обнародван в ДВ бр.55/2000г. и макар да е замислен като „конституция на гражданите"[21], към днешна дата се оказва поредния нормативен регламент, с липсващ ефективен механизъм за контрол по прилагането му. Този дефицит е следствие от липсата на политическа воля регламентиране на персонална отговорност, а съответно и изисквания за прозрачност в управлението. На 27.11.2008г. Комитетът на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа прие Конвенция за достъп до официални документи, от правно-задължителния характер на която произтекоха промени в ЗДОИ[22] в следните насоки: **разширяване кръга на субектите**, задължени да предоставят информация; въвеждане на **задължение за активно публикуване на информация онлайн** и **стесняване приложимостта на ограниченията на правото на информация**

[18] Според §5 от ДР към Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, при осъществяване на своите правомощия Народното събрание се подпомага от администрация (ал.1), а служителите в тази администрация са парламентарни служители, чийто статут се определя в правилника по чл. 8, ал. 1, т. 13.

[19] На администрацията на органите на съдебната власт е посветена цялата глава 18 от ЗСВ. Звената на администрацията, функционалните им характеристики, организацията на работата в администрацията на органите на съдебната власт, длъжностното разписание, типовите длъжностни характеристики на съдебните служители, редът за провеждане на конкурс, условията за несъвместимост за съдебен служител и органите по назначаването им се определят със съответни Правилници (чл.342, ал.2 от ЗСВ), като за неуредените случаи се прилагат разпоредбите на КТ.

[20] На нея още през 1991г. е посветен цял закон-ЗМСМА.

[21] Жулева и колектив : 2009

[22] обнародвани в ДВ 104/2008г

с формалното утвърждаване на принципа за надделяващия обществен интерес от узнаване на информацията, изведен в практиката на ВАС. Така установените под външен натиск минимални стандарти целят прозрачност на публичните институции. Тяхното практическо установяване (или не) като принцип в България е индикатор дали обществото ни е „наистина демократично и плуралистично, дали се противопоставя на всички форми на корупция, дали е способно да критикува управляващите го и дали е открито за просветено участие на гражданите по въпроси от обществен интерес"[23]. За съжаление не закъсня поредният пример за липсата на системен законодателен подход, който цели същинска промяна в администрацията, така че от държавна тя да стане публична по смисъла на европейските достижения. С приетите през април 2009г. изменения и допълнения в ЗПРКИ, в противоречие с обществения интерес от прозрачна и почтена администрация, задължението за избягване на конфликт на интереси беше вменено само на държавните служители, изпълняващи действия по управление, разпореждане, регулиране или контрол. Смисълът на направените промени е да се ограничи действието на разпоредбите за конфликт на интереси и да се минимизират последиците от нарушението им. Промените свидетелстват и за съпротивата на действащата държавна администрация, която успя, защото правото на информация не се вижда от законодателя като част от цялостната система на гражданско участие в реализацията на публични политики.

Принципът за достъпността, разбиран като задължение на администрацията да отговаря на запитвания, молби, жалби, предложения и сигнали на гражданите и юридическите лица по въпроси, които представляват техен законен интерес, също няма значимо практическо приложение. Ще спомена само, че първото съдебно решение, с което се наложи глоба на орган на изпълнителната власт за неизпълнение на задължение по ЗДОИ, датира от 09.07.2008г.[24]. Когато този „прецедент" стане практика, общественият интерес ще бъде реален коректив на държавното управление.

3. отговорност и отчетност. Според ал.5 служителите в администрацията носят отговорност за своите действия по ред, определен със закон. Цитираната норма е пределно обща и непълна, за да бъде определена като принцип. „Пропускът" на законодателя да предвиди принципно отговорност и за бездействия на държавните служители ни подсеща за неговото отношение към друга дилема-между принципа на мълчаливия отказ и този на мълчаливото съгласие. Тази дилема бе решена с обнародването в ДВ бр.30/2006г. на АПК, чийто чл.58, ал.1 гласи: „Непроизнасянето в срок се смята за **мълчалив отказ** да се издаде актът". Според АПК правилото за работата на държавната администрация е мълчалив отказ, а спрямо него са възможни предвидените в алинея 4 на същия член изключения.

За отчетността става дума в чл.62. Този текст предвижда всички административни структури да изготвят ежегодно доклади за състоянието на съответната администрация, а Министърът на държавната администрация и административната реформа е натоварен със задачата да обобщи тези доклади и да ги направи публично достояние. Отчетността обаче не се изчерпва с формалното изготвяне на доклад. Тя предполага ясно идентифициране на задължението за предоставяне на обществеността на съществена, достоверна и своевременна информация[25], но **не за състоянието на администрацията, а за резултатите от нейната работа**. Подмяната в съдържанието на предоставяната на обществеността информация обаче изобщо не е случайна. Ако се допусне легитимно и законово

[23] Становище на Съвета на Европа относно ценностите на Конвенцията. Виж Жулева и колектив : 2009.
[24] Виж повече в Жулева : 2009, стр.46.
[25] За тази презумпция виж МС на Р България : 2008.

разпоредено обществено очакване за резултатност, ще стане възможно да се постави въпросът и за отговорност при липсата на резултати. Глаголната форма обаче не случайно е в бъдеще време, а и условното наклонение би било много на място.

4. **ефективност**. Като цел на административната дейност е зададено постигането на висок "обществен резултат" при възможно най-икономично използване на ресурсите. Липсата на легално дефиниране на обществения резултат не е случайна - просто силово налаганите от тоталитарната държава „обществени резултати" са се трансформирали в безалтернативна целесъобразност по преценка на властимащите. Ефективността очевидно не се разбира като продукт на заинтересоваността на консолидираните частни интереси.

5. **субординация и координация**. Цялостният прочит на ЗА не дава основание да се заключи категорично кой всъщност осъществява общото ръководство на отделните административни единици. Погрешно е очакването това да е Министърът на държавната администрация и административната реформа. Той съгласно чл.127 от ЗДС осъществява контрол върху персоналния състав на администрацията, но не и върху нейното структурно и функционално единство. Това потвърждава тезата, че система, чието функциониране зависи от нечии лични персонални качества, няма как да бъде ефективна и полезна за обществото.

6. **предвидимост**. Предвид вече констатираната липса на конкретно поставени обществено значими цели и механизми за проверка съответствието на извършеното в тяхно изпълнение, предвидимостта в работата на държавните служители е под въпрос.

7. **обективност и безпристрастност.** Въпросът тук е какви механизми реализират тези пожелания. Отговор в ЗА няма. Такъв ще трябва да бъде търсен при анализа на ЗДС.

Сякаш, за да компенсира липсата на съответна уредба относно компетенциите и отговорностите на органите на изпълнителната власт, със ЗИДЗА, обнародван в ДВ бр.24/2006г., несръчно беше „пришит" чл.33а. Според него, в изпълнение на стратегическите си цели органите на изпълнителната власт поставят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и осъществяват контрол за тяхното изпълнение. Кратко и ясно - изпълнителната власт сама си поставя цели, сама планува средствата и начините за постигането им и **сама** себе си контролира.

Организацията, структурата и съставът на административните единици се определят със съответен устройствен правилник, т.е. ЗДА не съдържа **законово регламентирани стандарти** по тези въпроси. Устройствените правилници са си „вътрешна" работа на администрацията, в която участие на гражданите не е предвидено. Основна функция на отделните административни единици е **да подпомагат съответните органи на изпълнителната власт при осъществяване на техните правомощия** (чл.34). Да помагаш е предмодерно действие, морално гарантирано благо-деятелство. Поради това при "помощ" не може да се търси целерационалност, ефективност и резултатност.

Интересно е изменението на ЗА, обнародвано в ДВ бр.24 от 2006г., според което към министерствата, държавните и изпълнителните агенции **могат да** се създават съвети като консултативни звена за решаване на проблеми от специалната им компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи. Въпросът е какво друго, освен да решава проблеми и да изпълнява задачи, има да прави администрацията? Не е трудно да се види „вратата" в закона, през която властимащите могат съвсем легитимно, и поради това безпрепятствено, да вкарат ad hoc в системата на държавната служба „свои хора", които безконтролно-извън щата и бюджета да обслужват интересите им. Както показват резултатите от другите проучвания в рамките на настоящия изследователски проект, неправителственият сектор изключително остро

и настойчиво разглежда тази законова норма повече като бариера, отколкото като възможност през гражданско участие в подготовката и провеждането на публични политики.

Особено внимание заслужава чл.54, ал.3 от ЗДА, предвиждащ, че издръжката на изпълнителната агенция се формира от бюджетни средства и приходи от собствена дейност, защото единствен този текст загатва за възможността администрацията не само да разходва, но и да кумулира средства. Във всички останали случаи доминира разходно-бюджетният принцип и категорично не може да става дума за нов публичен мениджмънт.

Не са жизнеспособна форма за съвместяване на вътрешен и външен контрол и хибридните образувания, определени в чл.53, ал.1 „държавно-обществени консултативни комисии" по важни въпроси от обществена значимост. Планираната „хоризонтална система за контрол и оценка на ефективността на дейността на централната администрация" си остава в сферата на добрите намерения. Дефакто липсва диалог с гражданите и те не биха могли да припознаят интересите си в ЗА.

3. Проекции на гражданския интерес в закона за държавния служител

Според **чл.12, ал.1 от ЗДА,** дейността на администрацията се осъществява от държавни служители[26]. В изпълнение на **чл.12, ал.2 от ЗДА**, редът за назначаването и статут**-**ът на държавните служители се определят със **ЗДС**. Ако имаме предвид терминологичната разлика между „статут" и „статус"[27], ще трябва да внесем уточнението, че всъщност **ЗДС** урежда статус**а** на държавния служител като съвкупност от изисквания и ограничения при назначаване на държавна служба, от права и задължения на държавните служители. Статут може да бъде наречен самият ЗДС, който заедно с редица други нормативни актове, се явява източник на правното положение на държавния служител.

Европейските практики изискват първо да бъдат дефинирани задачите на държавната администрация, а вече установихме, че това не е сторено в **ЗА**. На следващо място следва да бъдат определени съответните компетенции (способности), което означава да има стандарти за знанията и уменията, необходими за решаване на поставените задачи. Когато са ясни задачите и компетенциите, от тях естествено произтичат съответните правомощия и отговорности. Тезата ни е, че **ЗДС** не казва (или е съвсем лаконичен) какво трябва да постигне държавната администрация, а доколкото има някакви нормативни проекции в тази насока, те целят да гарантират обслужването на властта, а не на гражданите.

Първото потвърждение на тази теза се съдържа в чл.1 от ЗДС, който не презюмира, че освен в отношения с държавата, държавният служител влиза в отношения и с физически и юридически лица и че точно тези хоризонтални отношения възникват при и/или по повод изпълнението на държавната служба. Еднозначно доктринално или легално определение на понятието „държавна служба" липсва. В контекста на чл.116 от Конституцията КС в свое решение №5 от 1993г. по к.д.№6/1993г. тълкува държавната служба като дейност, извършвана от името на държавата за *реализиране правомощията на органите на изпълнителната власт*. Няма как да се очаква друго тълкувание при наличната конституционна уредба, която

[26] и лица, работещи по трудово правоотношение, които се назначават по КТ.
[27] За точния смисъл на термините „статус" и „статут" виж повече в Неновски : 2001, стр.142-144.

разглежда изпълнителната власт като "упражняваща власт"[28] (налагаща воля, разпореждаща се), а не като провеждаща политики в защита на граждански интереси. Статутът на държавната служба е конституционносъобразен, но обществено непродуктивен. За да се повиши ефективността и оттам престижа на правния регулатор в българското общество, е необходимо държавата да бъде посредник в обмена на дейности на автономните граждани. Нейната политика трябва да бъде насочена към консолидиране на техните различни интереси с цел трансформирането им в легитимен обществен интерес, достоен за защита от правото.

Легалното определение за „държавен служител", формулирано в чл.2, ал.1 от ЗДС, създава впечатление за междусубектни отношения, а не за институционални връзки. Държавният служител се вижда като слуга на нечия персонална воля, а не като изпълнител на публични политики. Ако законодателят споделяше разбирането на Джеймс Андерсън за публичната политика като „относително стабилен, целенасочен курс на действие, насочен към справянето с определен проблем или повод за безпокойство, реализиран от структурите на правителството и техните служители"[29], едва ли би дал подобно определение за държавния служител.

Откроеният специфичен смисъл в разбирането за естеството на "държавната служба" (което на английски и звучи по обратния начин "публична услуга") е систематично артикулиран и в следните **ръководни насоки** в работата на държавните служители, изведени в чл.4 от ЗДС: закона и законосъобразните актове на органите на държавната власт; спазването и защитата на правата, законните интереси и свободите на гражданите; интересите на държавата.

ЗДС не дава отговор на въпроса от какво следва да се ръководи държавният служител, ако интересите и свободите на гражданите влязат в различие с интересите на партийно-правителствените действия. Изреждането им в отделни точки говори, че става дума за различни неща. Кое от тях има приоритет и кой определя превеса? Очакването е, че чл.4 от ЗДС като всяка „норма-принцип" е застрашена от неизпълнение, поради липсата на мотивационна и културна среда, в която да вирее, поради което този дефицит трябва да бъде нормативно санкциониран. Това означава към нормата да бъде „прикачен" функционално обслужващ я механизъм, който да гарантира „последователното протичане във времето на определени действия с правно значение"[30], т.е. да прави работата на държавните служители законосъобразен, предвидим и проверяем (контролируем) процес.

В чл.18 от ЗДС нормативно са закрепени следните **принципи**, на които трябва да се основава изпълнението на държавната служба: законност, лоялност, отговорност, стабилитет, политическа неутралност и йерархична подчиненост. Като съпоставим тези принципи с вече анализираните общностно европейски принципи, както и с тези, формулирани в чл.2, ал.1 от ЗА и в чл.4 от ЗДС, става съвсем очевидно, че законодателят не само реципира „хаотично и еклектично" чуждото законодателство, но и сам създава норми, които трудно биха могли да бъдат определени като нормативна *система*. Вместо стратегически да се ориентира към системата на кариерата, доминираща в европейските практики, и да адаптира нейните стандарти към социалните реалности в страната, законодателят във всеки сгоден случай интерпретира стари или дава нови дефиниции за принципите на държавната служба. Последователен

[28] Казаното звучи на български като труизъм, а защо това не е така, става ясно веднага щом преминем на друг език, примерно английски – The executive as performing/exercising power /as ruling, making orders) but not as policy making in charge of civil interests.
[29] Карамфилова : 2009
[30] Димитров и колектив : 2005, стр.232

е обаче единствено в утвърждаването на законността, защото вижда в правото инструмент за моделиране на социума.

За да бъде „относително стабилен, целенасочен курс на действие", държавната служба се нуждае от стабилност, политическа неутралност и координирана йерархичност, а равният достъп и професионалният подбор ще осигурят нейната ефективност. Така зададените изисквания към персоналния състав и структурите на администрацията, естествено ще произведат очакваните прозрачни и предвидими процеси. Тази логика не е очевидна при прочит на ЗДС и затова в случая е приложим методът за „реконструкция на нормативността"[31]. Той ще бъде използван, за да се установи дали търсената логика липсва само *в текстовото описание* на правните норми или изобщо *в законодателната воля*.

Държавните служители имат свой специфичен статус, който ги отличава от всички останали служители. От този специфичен статус ни интересуват само онези елементи, в чиято регламентация (или в липсата на такава) е проектирано съотношение между обществения и частния интерес.

Във връзка **с условията за назначаване на държавни служители**, регламентирани в чл.7, внимание заслужават следните моменти:

България изпревари останалите държави-членки на ЕС в осигуряването на условия за равен достъп до държавната служба, което е разбираемо предвид статуса и на новоприет член на общността. Първоначалната инерция в „европеизацията" бе преодоляна адекватно с последните изменения в чл.7, ал.4, датиращи от 2009г.

Налице е обществено недоволство от липсата на регламент, който да елиминира достъпа до държавна служба на обвиняеми и подсъдими лица, което е напълно оправдано предвид обстоятелството, че подобен нормативен дефицит очевидно не може да бъде компенсиран чрез морални и етически задръжки.

Прави впечатление, че за държавните служители не е предвидена защита, аналогична на тази по чл.333, ал.1, т.3 от КТ[32]. Това законодателно решение би могло да търпи критика, предвид забраната за дискриминация, прогласена в чл.7, ал.6.

В чл.7, ал.5 е предвидено изрично, че на ръководни длъжности могат да бъдат назначавани само лица с висше образование[33], каквото и да е то по специалност. Но повече от 10 години в българските университети са въведени специализирани учебни програми по социални, правни, политически и икономически науки, които подготвят не просто „висшисти", а специалисти по публична администрация[34]. Въпреки това, ЗДС

---

[31] Кискинов : 2006

[32] Посочената разпоредба предвижда, че в определени случаи работодателят може да уволни работник или служител, боледуващ от болест, определена в наредба на министъра на здравеопазването, само с предварително разрешение на инспекцията по труда за всеки отделен случай.

[33] Тук не може да пропусната емблематичната за морала в политиката поправка в ЗА, станала скандално известна като поправката „Лучано". Съгласно редакцията на чл.19а, ал.2 от ЗА към ДВ бр.67/1999г., лицата по чл.19, ал.4 от ЗА, сред които са и председателите на Държавни агенции, имат статут на държавни служители. В ЗДС обаче съществува изискването на ръководни длъжности да бъдат назначавани само лица с висше образование, което направи проблемно назначаването на нямащия висше образование Васил Иванов-Лучано за Председател на Държавната агенция за младежта и спорта (ДАМС). „Проблемът" бе решен с изменение в чл.19а от ЗА (обнародвано в ДВ бр.99)2001г.), съгласно което на лицата по чл.19, ал.4 от ЗА бе „отнет" статута на държавни служители и им бе признат статус на еднолични органи на изпълнителната власт, спрямо които и до ден днешен няма формално (нормативно) изискване да имат висше образование. Така през декември 2001г. Васил Иванов-Лучано бе назначен за Председател на ДАМС, а за по-сигурно и обществено лицеприятно от 11.10.2002г. ДАМС беше преобразувана в министерство. Васил Иванов-Лучано стана първият спортен министър в България след 1989г. и първият министър без висше образование.

[34] Специалността „Публична администрация" към Философския факултет на СУ"Св.Климент Охридски" е разкрита с решение на Академичния съвет през април 1997г. в отговор на новите потребности в

не съдържа регулация, утвърждаваща стандарта за по-тясната специализация, на който залагат европейските практики.

По правило изискванията за заемане на държавна служба пряко обслужват принципите за лоялност и за неутралност - икономическа и политическа, които имат значение за приемствеността в работата на държавните служители. У нас под приемственост се разбира такава между отделни субекти (които обикновено са свързани в социални мрежи), а не установен функционален механизъм за стабилност на институциите. Затова законът допуска само поведенчески дефекти на отделни лица, а у нас има структурни дефекти на публичната администрация поради мрежовия характер на социалния живот[35]. Реципирането на западната представа за публична администрация подминава факта, че там като правило човек е анонимен индивид от поне 300 години, а у нас и досега той е основно член на кланове и социални мрежи.

При анализа на изискванията за назначаване на държавна служба не се установи наличието на законово дефинирани стандарти относно компетентностите на държавните служители. Макар и да не е изрично формулирано като принцип, изискването за ефективност в работата на държавната администрация има своите косвени[36] проекции в чл.10, ал.2, според който назначаването на всяка длъжност на държавен служител се извършва чрез конкуренция, основана на професионални качества. Подобен подход, присъщ на частния сектор, няма традиции у нас и затова е важно провеждането на конкурси да бъде уредено по начин, който да не го превръща в „параван" за назначаване на „свои хора". В ЗДС са уредени някои основни правила, но реално уредбата е „изнесена" в подзаконов акт, което крие вече споменатите опасности от легитимация на дискреционната власт. Понастоящем това е Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители, приета с ПМС №8/16.01.2004г. Накратко ще резюмираме (не)пригодностите на този документ да гарантира очакваната ефективност в работата на държавната администрация.

На първо място стои въпросът кой провежда конкурсите за държавни служители? Концепция в етиката на европейските практики е използването на т.нар. "*стейкхолдъри*" (доста условно това на български се превежда като "заинтересовани страни") при провеждането на конкурсите. Особено полезно е едновременното използване на вътрешни и външни стейкхолдъри, защото сблъсъкът между интересите им дава изключително важната информация за необходимите промени в системата. Българският законодател обаче е предвидил само, че в конкурсната комисия *могат да участват* (вместо „задължително участват") и представители на синдикалните организации на държавните служители от съответната администрация, както и *външни специалисти* в професионалната област, в която ще се оценяват кандидатите.

Конкурсната комисия одобрява критериите за преценка на резултатите, но няма нормативен регламент те да са разписани и известни на кандидатите преди началото на конкурса. Проблем си остават субективизмът и непрозрачността в работата на конкурсната комисия, която не е длъжна публично да мотивира крайното си решение. Те могат да бъдат преодоляни чрез задължителното участие в нея на вътрешни и външни стейкхолдъри, като средство за защита интересите на гражданството срещу административния произвол.

Като своеобразен преход между статуквото преди и след постъпването на държавна служба, ще се спрем на съдържанието на **клетвата**, която според чл.14, ал.2,

---

административното управление. А към днешна дата специалност публична администрация се изучава в десет висши учебни заведения.

[35] Чалъков и колектив : 2008

[36] Косвени, защото нищо не гарантира, че правилно избраният кандидат ще продължи да се държи правилно, особено, ако обстоятелствата го насърчават да постъпва друго-яче.

държавният служител е длъжен да положи преди постъпването си на служба. То гласи: "Кълна се при изпълнение на държавната служба да спазвам и да се ръководя от Конституцията и законите на Република България и да изпълнявам добросъвестно служебните си задължения съобразно интересите на държавата." Защо в този текст не са включени всички обсъдени по-горе принципи и най-вече - **интересите на гражданите**? Колкото и формален да се смята актът по полагане на клетва, той е част от организационната култура на държавната администрация и неглижирането му говори за нейното ценностно подценяване.

Все пак гражданите като същински адресати на осъществяваната от администрацията държавна политика са „зачетени" в чл.20, ал.1, според който държавният служител е длъжен да удовлетворява точно и своевременно законосъобразните искания на гражданите и да съдейства за признаването на техните права и законни интереси[37]. Зад използваната формулировка прозира казуистично отношение към конкретния гражданин и неговия частен интерес. То може да бъде аргументирано с липсата на традиционната култура в модерните общества, достигнали до „интензивност на безлична взаимна обвързаност"[38]. Същият дефицит обяснява и използвания в чл.20, ал.2 отрицателен подход: „държавният служител е длъжен да **не** проявява грубост, **не**възпитание и **не**уважение към гражданите, които обслужва". Много по-цивилизовано би звучало следното: „държавният служител е длъжен да проявява внимание, възпитание и уважение към гражданите, които обслужва". По-съществената е, че горепосоченото третиране не е на *граждани***,** а на *личности* – вменена е *морална добропорядъчност*, а не *инструментално отношение* по защита на интересите и решаване на проблемите на гражданите по най-добрия и ефикасен начин.

Чрез сътрудничеството и координацията между трите власти се осъществява държавната политика. Като неин регулатив обаче не са предвидени интересите на гражданите. Нещо повече - законите изобщо не предвиждат гражданите да имат интереси, т.е. естествено съществуващите такива се явяват незаконни. Правова ли е тогава държавата ни, щом служи на граждани, чиито интереси не са признати, камо ли защитени от законите? Отговорът се съдържа в Конституцията: за задоволяване и защита интересите на гражданите им служат техните собствени сдружения (чл.49, ал.1), синдикални организации и съюзи (чл.49), при това извън политическите цели и дейност (чл.12, ал.2). Интереси могат да имат само онези, които имат политическа воля и то формирана и изразена по надлежния ред (чл.11, ал.3). Иначе правата или законните интереси на гражданите се защитават само ако са нарушени или застрашени (чл.56, ал.1). Така правно ***конституирани*** нещата, обясняват защо българското чиновничество няма отношение към интересите на българските граждани, а само към тези на властимащите.

В първоначалната си редакция чл.28 от ЗДС беше непълноценен в стремежа си да гарантира опазване престижа на държавната служба. С измененията от 2003г. бяха заложени реални стандарти в това отношение, обективирани в **Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация**. Като „подобрена версия" на някои законови норми, Кодексът е много по-логичен и категоричен в идентифицирането и утвърждаването на основните принципни правила, на които трябва да бъде подчинена работа на държавните служители, за да бъде професионална и ефективна. Самият факт

[37] А какво става със „законните интереси", когато законите не предвиждат гражданите да имат интереси и тези интереси да са регулатив на политиката? Отговор – интересите са незаконни… Към тях явно чиновничеството няма отношение… Това е цялата магия на българската «правова държава» - тя служи на гражданите, които нямат интереси – виж конституцията, в която се казва буквално, че гражданите могат да имат интереси само в рамките на НПО и извън политическите цели….

[38] Димитров : 2009

обаче, че отношенията с гражданите се регулират с нормите на Кодекса, а не на закона, говори, че тези отношения не се смятат за основни.

Държавният служител носи **дисциплинарна отговорност** (чл.89), когато виновно не е изпълнил или е забавил изпълнението на служебните задължения; не е спазил кръга на служебните си правомощия; нарушил е задълженията си спрямо гражданите по чл. 20; не е спазил правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. Дисциплинарно нарушение извършва и ръководител, който не е обърнал внимание на оплакване на гражданите за нарушение сред по-горе посочените, извършено спрямо тях от негови подчинени, Подобна санкция принципно е начин външният граждански контрол да бъде „внесен" вътре в системата и да постави вътрешния контрол в условията на алтернативност, т.е. да предизвика неговата рационалност. Този „трансфер" обаче не е инструментално обезпечен, защото законът мълчи по въпроса кой и как санкционира ръководителя (т.е. какъв е наказващият механизъм).

Функционирането на сложната система от принципи, изисквания, права, задължения и отговорности - или иначе казано **цялостният контрол по изпълнение на ЗДС** - се осъществява от министъра на държавната администрация и административната реформа, който при изпълнение на контролните си правомощия се подпомага от държавни и главни инспектори. Касае се за контрол, който цели предотвратяване и преустановяване на нарушенията, свързани със законодателството за държавния служител, а не за контрол относно спазването на правата, законните интереси и свободите на гражданите от страна на държавните служители.

Не бива да се забравя, че предложенията и сигналите, подадени от гражданите, организациите или омбудсмана до административни органи, както и до други органи, които осъществяват публичноправни функции, се разглеждат по друг законов регламент - този по глава осма от АПК. Организацията на работата с предложенията и сигналите се определя в устройствените правилници на съответните органи. Обстоятелството, че тези публични отношения не се уреждат от текст на закона, а се поставят в полето на дискреционната власт, където се решава "по усмотрение", е поредното доказателство за техния нисък ранг, „незаслужаващ" стандарт, който подзаконовите норми само да доразвият.

За да бъде ефективна комбинацията между вътрешен и външен контрол, са необходими две основни предпоставки. Първата е подходяща „плътност" на нормативната регулация относно вътрешния контрол. Водещо тук е правилото, че „държавата трябва да бъде достатъчно силна, за да охранява интересите на частните хора и достатъчно слаба, за да не превърне охраната в деспотизъм"[39]. Втората предпоставка е еманципацията на всеки отделен гражданин и на обществото като цяло, изразяваща се в способността да бъдат консолидирани частните интереси и обединени съвместните усилия по начин, че общественият интерес да бъде реално защитен.

В **българският модел за ръководство и контрол в държавната администрация** откриваме прекалено много етатизъм. Реалната административна власт е концентрирана в субект с обща компетентност, който не разполага нито с времеви ресурс, нито с професионална експертиза за ефективно управление на динамичните обществени процеси[40]. Разпиляването на отделните елементи от системата на държавната администрация и поставянето им в правомощията на различни субекти, води до дублиране на правомощия, затруднява координацията и размива отговорността. В този смисъл ЗА и ЗДС стабилизират държавно-

[39] Христов : 2007, стр.56

[40] „Държавата срещу реформите", стр.99.

централисткото статукво и нищо чудно, като се има предвид, че автор на законите е парламентът, а на подзаконовите актове - органите на изпълнителната власт, че съдебният контрол е твърде ограничен и най-вече, че във всичко това гражданското участие е трудно забележимо.

4. Заключение – юридическият дискурс в разгледаните закони и обществения живот като състезателен дебат, отвеждащ към развитие

Степента на нормативната обезпеченост на възможността гражданите и техните организации да участват в норомотворческия процес е пропорционална както на „степента на демократизация на държавата, така и на степента на зрялост на гражданското общество"[41]. Допълнителната сложност на ситуацията в България произтича от обстоятелството, че в модерните цивилизации „демократичните стандарти се налагат като норма в обществения живот, дори когато не са формално закрепени в нормативни актове"[42]. У нас тази предпоставка не е налице и следователно трябва да бъде конструирана именно чрез основния инструмент за модерна регулация – закона.

Целият проведен дотук анализ изхождаше от интересите на гражданите[43], видени през призмата на европейските практики и през „кривото огледало" на собственото ни минало, и търсеше техните проекции в действащите у нас правни норми[44] относно държавната служба. За да обобщим, ще погледнем в обратна посока – от правните норми към интересите на гражданите и така ще стане напълно видима контра-проекцията на нормативните постижения, прекомерности, липси и подмени. Едно е сигурно – както обществото ни, така и правото ни е в преход. За да бъде обяснен смисълът му в такова преходно състояние, е изключително важно на него да се гледа като на „дискурс, разбиран като диалог" (Дачев : 2004). От тази аналитична позиция ще можем да видим дали ЗА и ЗДС формират ценностна система, годна да подреди живота на социалните субекти и дали предлагат регулаторни механизми за конкретна реализация на гражданските интереси.

Разглеждано като диалог, правото има три елемента: *предмет; субекти, които диалогизират и позиции на субектите на диалога, от които те диалогизират*. Предметът това са благата, по повод на които се диалогизира. В ЗА и ЗДС това *би трябвало* да са интересите на гражданите и провеждането на публичните политики, чрез които те се реализират. Наред с тях, всъщност преди тях и вместо тях обаче фигурират интересите на държавата, която се е нагърбила с непосилната задача да преведе гражданите през прехода. Двата закона я легитимират отново като демиург на социалния живот, а не като посредник и арбитър между гражданите. Доказателство за това е фактът, че изследваните правни норми, твърде рядко признават гражданите като **субекти на диалога**, т.е. като адресати на провежданите от държавните служители публични политики и поради това - легитимни участници в подготовката и провеждането на тези политики, а съответно партньори и в оценката за резултатността на действията на държавната администрация.

Безалтернативен субект на тези политики в повечето случаи си остава държавата и от диалог просто няма нужда. Двата закона определят държавните служители като „помощници" на изпълнителната власт и не изискват от тях целерационалност,

[41] Новкиришка-Стоянова : 2004. Статията представлява обобщение на тезисите в доклада на Годишната среща на юристите в държавната администрация „Предварителна оценка на въздействието на новото законодателство, Боровец, 25-26 ноември 2004г.
[42] Виж в МС на Р България : 2008.
[43] като проектиран „предмет"
[44] като „равнина"

ефективност и резултатност. Отношенията администратор-гражданин се структурират не хоризонтално, а йерархично по подобие на отношенията държавен орган-държавен служител. В такива отношения място за партньорство няма.

При липса на регламент за диалог, за законите става „безпредметно" да се съобразяват с позициите на субектите, от които те (биха могли да) диалогизират. Следователно - правото в случая не е средство за смислова комуникация чрез езика на институционалните норми, а само начин гражданите да бъдат „информирани" за волята на законодателя. Зададеният правен ред, като „отмерено" право, не се покрива с дължимото право за признаване важимостта на другия и неговите интереси. Стабилизираното от ЗА и ЗДС статукво в работата на държавните служители влиза в конфликт с легитимните вече и у нас частни интереси, изискващи правила за обществено разбирателство.

Бидейки самодостатъчно, правото си остава съвкупност от *разпоредби*. То не доразвива обществения дискурс, установявайки *норми и модели за диалози*, които имат потенцията да *инспирират промени и да изведат България от прехода*. Когато в ЗА и ЗДС престанат да се проектират интереси на държавата, *различни от интересите на гражданите*, когато държавната администрация престане да *слугува* на властта и започне да *служи* на обществото, тогава преходът ще е свършил, тогава и държавата ни ще е станала правова.

5. ПРЕПОРЪКИ:

От така направените изводи произтичат и съответните препоръки относно необходимостта да се регламентират основополагащи обществени отношения с цел институционализирането им като трайна публична практика. Ключова предпоставка в тази връзка е разглеждането на публичните политики не като партийна власт, а като обществено партньорство, което е процес с фази на разгръщане:

1. На фаза „планиране и разработване" е необходимо:

→ идентифициране на заинтересованите страни чрез ясни и надеждни критерии, осигуряващи максимално широко и представително участие. Гражданското участие в тази фаза осигурява съответствие на нормативната регулация с обществените очаквания и спомага за нейното разбиране (възприемане) и спазване;

→ държавата чрез своите институции да насърчава активното гражданство и изграждането на компетентни обществени организации, защото има полза от тях. Чрез институционализирано активно гражданско участие в нормотворчеството се постига съответствие между обществения интерес и правната уредба;

→ изслушване на гражданите и съобразяване на предложенията им относно планирането и разработването на публични политики, в това число – задължителен отговор на всяко постъпило становище с аргументация за (не)приемането му;

→ съгласуване на политиките и избягване дублирането на дейностите с цел да се пестят институционални и обществени ресурси и да се концентрират приоритетите.

→ **чрез императивни норми за опубличностяване на взетите решения и резултатите в работата на държавните служители ще се постигне ОТКРИТОСТ като предварително условие за носене на отговорност към постигнатите резултати**.

2. На фаза „реализация и мониторинг" е необходимо:

→ гарантиране в нормативен акт (по възможност единен) на правата на гражданите за достъп до информация ("пасивен" достъп - при поискване и „активен" достъп – чрез разпространение на информация от държавните органи), за консултиране (предоставяне на обратна информация от гражданите на държавните институции) и за активно партньорство между всички заинтересовани страни.

→ предоставяне на обществеността на достоверна, съществена и своевременна информация за дейността на държавната администрация;

→ систематично разпространение на информацията, което е нужно да бъде формализирано с помощта на традиционните и най-новите информационни технологии.

→ чрез „видимите" политики, които са по-добре разбирани и печелят повече доверие, ще се постигне ОТЧЕТНОСТ и ПРОЗРАЧНОСТ като функционален механизъм, съдействащ на политическата отговорност.

3. На фаза „последваща оценка и контрол"е необходимо:

→ ясно идентифициране на отговорните за държавната служба органи на изпълнителната власт и точно дефиниране на правата и задълженията им;

→ дефиниране от закона на стандарт относно достъпността на администрацията за външен контрол;

→ контролът да почива не само на нормативния регламент, но и на неформални практики, каквито са анализът на действащата правна уредба, на административната и съдебна практика; сравнителният анализ със законодателството и практиката в други страни; научните изследвания; журналистическине разследвания и пр.

→ така ще се постигне ЕФЕКТИВНОСТ (пропорционалност) – съответствие между цели и постигнати резултати.

За да бъде целият процес, включващ задължително и трите фази, ефективен, държавните служители е нужно да имат професионална компетентност и организационна култура, които да ги превърнат в качествен посредник между органите на властта и гражданството. Най-важното е, ще го повторим още веднъж, законовата база да регламентира **ПАРТНЬОРСКИЯ ДИАЛОГ** с гражданите като **устойчив процес** и **принцип** на обществения живот.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

Андрейчин, Л. и колектив – „Български тълковен речник", изд. „Наука и изкуство", С., 2003.

Арабаджийски, Н. – „Основи на публичната администрация", изд. „Сиела-Софт енд Паблишинг", С., 2005.

Босер, Д., Демке, Кр. – „Държавната служба в страните кандидатки за членство в ЕС. Нови тенденции и въздействието на процеса на интеграция.", изд. на НБУ, С., 2003.

Български център за нестопанско право – „Участие на НПО в процесите на вземане на решения-стратегически документ (проект)", достъпно на адрес: http://www.bcnl.org/snewsbg.php , 2009.

Верхайен,Т., Танев,Т. (съст.) – „Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст", изд. „ГАЛ-ИКО", С., 2006

Горанова, Г. – „Мълчаливото съгласие" улеснява корупцията", интервю с Янаки Стоилов, вестник „Сега", достъпно на адрес: http://www. segabg.com/ online/new/ articlenew.asp? issueid=2170&sectionid= 5&id=0001102, 2006.

Граматиков, М. – „Правен анализ на причините за неосъществяване на проекта „Модернизация на образованието", В: Димитров, Г. (съст.) - „Държавата срещу реформите", изд."Изток-Запад", С., 2004.

Дачев, Л. – Юридическия дискурс", изд. „Свида", Русе, 2004.

Демке, Кр. – „Държавните служители различни ли са заради това, че са държавни служители? Държавният служител – начин на действие", изд. на НБУ, С., 2006.

Димитров, Г. и колектив – „Антикорупция/Антиобразование", изд. "Изток-Запад", С., 2005.

Димитров, Г. – „Кризата на обществения живот в България в началото на XXI век", В: "Европейските ценности в днешното българско общество", Фотев, Г. (съст.), Издателство на СУ "Св. Кл. Охридски", 2009.

Жулева, Г. и колектив – „Състоянието на достъпа до информация в България, 2008 (доклад)", изд. Програма Достъп до Информация, С., 2009.

Карамфилова, Ек. - Изграждането на институционален капацитет в Република България - залог за успешното провеждане на публични политики след присъединяването на страната към Европейския съюз, дисертация за присъждане на научната и образователна степен доктор по политология, 2010

Карамфилова, Ек. – „Министерство на земеделието и храните-институционален автопортрет", В: Сборник на докторантите от специалност Европеистика, под печат, 2009.

Кискинов, В. – „Обект на нормативните научни изследвания", В : сп."Юридически свят", бр.1/2006, достъпно на адрес: www.kiskinov.com, 2006.

Корнай, Я. - Социалистическата система. Политическа икономия на комунизма, ИК "проф. Марин Дринов", 1999

Кындева, Ем., Спиридонова-Хект, Ив. – „Сравнителна публична администрация / Държавно управление и администрация в други страни", Изд. „Сиела-Софт енд Паблишинг", С., 2006.

Манжно, М. (под ръков.), Демке, Кр. (с у-ето) – „Публична администрация и услуги от общ интерес: Каква европеизация?", Изд. на НБУ, С., 2005.

Медиапул – „Мълчанието на администрацията вече ще се счита за отказ", достъпно на адрес: http:// mediapool.bg/show/?storyid=115126, 2006.

Неновски, Н. – „За точния смисъл на термините „статус" и „статут", В: „Юридически свят", бр.1/2001г., достъпно на адрес: http:// www. legaltheory.org/ index.php?rid=21&id=35, 2001.

Новкиришка-Стоянова, М. – „Гражданското участие и общественото обсъждане като форма на участие на обществеността в процеса на подготовка на нормативни актове", В: Доклада „Предварителна оценка на въздействието на новото законодателство", представен на годишната среща на юристите в държавната администрация, проведена в Боровец, 25-26 ноември 2004г., достъпно на адрес: www.ria-studies.net, 2004.

Христов, Иво - „Български правни метаморфози", Изд. „Изток-Запад", С., 2007.

Христов, Иво – Право и модерност, Кротал, 2003

Хаузнер, Й. – „Създаването на деятелите на социо-икономическото развитие", В : сп."Социологически проблеми", бр.3-4/2005, 2005.

Чалъков, Ив. и колектив – „ Мрежите на прехода. Какво всъщност се случи в България след 1989", изд."Изток-Запад", С., 2008.

Gerven, W. – „The European Union. A Polity of Staes and Peoples", Stanford University Press, California, 2005.

Mingiu-Pippidi, Al. 2006 – Romania: Fatalistic Political Cultures Revisited; in: Klingemann, Hans-Dieter, D. Fuchs, J. Zielonka, *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, Routledge, 2006.

Klingemann, Hans-Dieter, D. Fuchs, J. Zielonka - *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, Routledge, 2008

Stoicheva, M. (ed.), - *Balkans: Curbing Challenges. Effectiveness, Anti-Corruption, and Citizen's Participation*, Sofia University Press, 2008

ДОКУМЕНТИ:

МС на Р България – „Ръководство за обществени консултации при изготвянето на нормативни и ненормативни актове на органите на изпълнителната власт в Р България (проект по програма ФАРBG-0103.01: Стратегическо планиране и координиране", достъпно на адрес: http://www.strategy.bg/ Publications/ View.aspx?lang=bg-BG&Id=47q, **2008.**

МС на Р България- „Преглед на изпълнението на Стратегията за изграждане на модерна административна система на Р България-май 1997-юли 1999", достъпно на адрес: http://www.212.122.160.99, **1999**.

ПРАВНИ ТЕКСТОВЕ:

Конституция на Р България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г.; Решение № 7 на Конституционния съд на РБ от 13.09.2006 г. - бр. 78 от 26.09.2006 г.; бр. 12 от 6.02.2007 г.

Конституция на НРБ, Обн., ДВ, бр. 39 от 18.05.1971 г., изм., бр. 6 от 19.01.1990 г., изм. и доп., бр. 29 от 10.04.1990 г., в сила от 10.04.1990 г., изм., бр. 87 от 30.10.1990 г., бр. 94 от 23.11.1990 г., изм. и попр., бр. 98 от 7.12.1990 г., отм., бр. 56 от 13.07.1991 г.

Административнопроцесуален кодекс, Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм., бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г., бр. 64 от 7.08.2007 г., бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г.

Кодекс на труда, Обн., ДВ, бр. 26 от 1.04.1986 г. и бр. 27 от 4.04.1986 г., доп., бр. 6 от 22.01.1988 г., изм. и доп., бр. 21 от 13.03.1990 г., изм., бр. 30 от 13.04.1990 г., в сила от 13.04.1990 г., бр. 94 от 23.11.1990 г., бр. 27 от 5.04.1991 г., в сила от 5.04.1991 г., доп., бр. 32 от 23.04.1991 г., изм., бр. 104 от 17.12.1991 г., в сила от 17.12.1991 г., доп., бр. 23 от 19.03.1992 г., изм. и доп., бр. 26 от 31.03.1992 г., доп., бр. 88 от 30.10.1992 г., изм. и доп., бр. 100 от 10.12.1992 г., в сила от 1.01.1993 г.; Решение № 12 на Конституционния съд на РБ от 20.07.1995 г. - бр. 69 от 4.08.1995 г.; доп., бр. 87 от 29.09.1995 г., изм. и доп., бр. 2 от 5.01.1996 г., изм., бр. 12 от 9.02.1996 г., изм. и доп., бр. 28 от 2.04.1996 г., изм., бр. 124 от 23.12.1997 г., доп., бр. 22 от 24.02.1998 г.; Решение № 11 на Конституционния съд на РБ от 30.04.1998 г. - бр. 52 от 8.05.1998 г.; доп., бр. 56 от 19.05.1998 г., бр. 83 от 21.07.1998 г., бр. 108 от 15.09.1998 г., изм. и доп., бр. 133 от 11.11.1998 г., бр. 51 от 4.06.1999 г., доп., бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г., изм., бр. 110 от 17.12.1999 г., в сила от 1.01.2000 г., изм. и доп., бр. 25 от 16.03.2001 г., в сила от 31.03.2001 г., изм., бр. 1 от 4.01.2002 г., бр. 105 от 8.11.2002 г., изм. и доп., бр. 120 от 29.12.2002 г., бр. 18 от 25.02.2003 г., изм., бр. 86 от 30.09.2003 г., в сила от 1.01.2004 г., изм. и доп., бр. 95 от 28.10.2003 г., бр. 52 от 18.06.2004 г., в сила от 1.08.2004 г., бр. 19 от 1.03.2005 г., изм., бр. 27 от 29.03.2005 г., доп., бр. 46 от 3.06.2005 г., изм., бр. 76 от 20.09.2005 г., в сила от 1.01.2007 г., изм. и доп., бр. 83 от 18.10.2005 г., изм., бр. 105 от 29.12.2005 г., в сила от 1.01.2006 г., изм. и доп., бр. 24 от 21.03.2006 г., изм., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм. и доп., бр. 48 от 13.06.2006 г., в сила от 1.07.2006 г., бр. 57 от 14.07.2006 г., в сила от датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз - 1.01.2007 г., бр. 68 от 22.08.2006 г., в сила от 1.01.2007 г., изм., бр. 75 от 12.09.2006 г., изм. и доп., бр. 102 от 19.12.2006 г., доп., бр. 105 от 22.12.2006 г., в сила от 1.01.2007 г., изм., бр. 40 от 18.05.2007 г., бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 1.01.2008 г., бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г., бр. 64 от 7.08.2007 г., доп., бр. 104 от 11.12.2007 г.,

изм. и доп., бр. 43 от 29.04.2008 г., бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., бр. 108 от 19.12.2008 г., бр. 109 от 23.12.2008 г., в сила от 2.01.2009 г., изм., бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., бр. 41 от 2.06.2009 г., в сила от 1.07.2009 г.

Закон за администрацията, Обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г.; Решение № 2 на Конституционния съд на РБ от 21.01.1999 г. - бр. 8 от 29.01.1999 г.; доп., бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г., изм., бр. 64 от 4.08.2000 г., в сила от 4.08.2000 г., бр. 81 от 6.10.2000 г., в сила от 1.01.2001 г., изм. и доп., бр. 99 от 20.11.2001 г., в сила от 20.11.2001 г., попр., бр. 101 от 23.11.2001 г., изм., бр. 95 от 28.10.2003 г., изм. и доп., бр. 19 от 1.03.2005 г., бр. 24 от 21.03.2006 г., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., бр. 69 от 25.08.2006 г., изм., бр. 102 от 19.12.2006 г., изм. и доп., бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 13.06.2008 г., доп., бр. 78 от 28.09.2007 г., бр. 43 от 29.04.2008 г., изм. и доп., бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., изм., бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., доп., бр. 42 от 5.06.2009 г.

Закон за държавния служител, Обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г., изм., бр. 1 от 4.01.2000 г., изм. и доп., бр. 25 от 16.03.2001 г., в сила от 1.09.2000 г., бр. 99 от 20.11.2001 г., в сила от 20.11.2001 г., изм., бр. 110 от 21.12.2001 г., в сила от 1.01.2002 г., бр. 45 от 30.04.2002 г., изм. и доп., бр. 95 от 28.10.2003 г., изм., бр. 70 от 10.08.2004 г., в сила от 1.08.2004 г., изм. и доп., бр. 19 от 1.03.2005 г., бр. 24 от 21.03.2006 г., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., бр. 102 от 19.12.2006 г., изм., бр. 59 от 20.07.2007 г., в сила от 1.03.2008 г., бр. 64 от 7.08.2007 г., изм. и доп., бр. 43 от 29.04.2008 г., бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., бр. 108 от 19.12.2008 г., изм., бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., изм. и доп., бр. 42 от 5.06.2009 г.

Закон за достъп до обществена информация, Обн., ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г., изм., бр. 1 от 4.01.2002 г., в сила от 1.01.2002 г., бр. 45 от 30.04.2002 г., бр. 103 от 23.12.2005 г., изм. и доп., бр. 24 от 21.03.2006 г., изм., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., бр. 59 от 21.07.2006 г., в сила от деня на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз - 1.01.2007 г., изм. и доп., бр. 49 от 19.06.2007 г., изм., бр. 57 от 13.07.2007 г., в сила от 13.07.2007 г., изм. и доп., бр. 104 от 5.12.2008 г.

Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн., ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г., в сила от 17.09.1991 г., изм., бр. 24 от 14.03.1995 г., изм. и доп., бр. 49 от 30.05.1995 г., бр. 65 от 21.07.1995 г., изм., бр. 90 от 24.10.1996 г., доп., бр. 122 от 19.12.1997 г., изм., бр. 33 от 24.03.1998 г., бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г., изм. и доп., бр. 154 от 28.12.1998 г., доп., бр. 67 от 27.07.1999 г., изм. и доп., бр. 69 от 3.08.1999 г., в сила от 3.08.1999 г., изм., бр. 26 от 29.03.2000 г., изм. и доп., бр. 85 от 17.10.2000 г., в сила от 17.10.2000 г., изм., бр. 1 от 2.01.2001 г., в сила от 31.03.2001 г., доп., бр. 28 от 19.03.2002 г., изм., бр. 45 от 30.04.2002 г., бр. 119 от 27.12.2002 г., в сила от 1.01.2003 г., изм. и доп., бр. 69 от 5.08.2003 г., в сила от 27.10.2003 г., бр. 19 от 1.03.2005 г., изм., бр. 34 от 19.04.2005 г., в сила от 1.06.2005 г., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 1.03.2007 г., изм. и доп., бр. 69 от 25.08.2006 г., бр. 61 от 27.07.2007 г., бр. 63 от 3.08.2007 г., в сила от 3.08.2007 г., бр. 54 от 13.06.2008 г., изм., бр. 108 от 19.12.2008 г., доп., бр. 6 от 23.01.2009 г., в сила от 1.05.2009 г., изм. и доп., бр. 14 от 20.02.2009 г., изм., бр. 35 от 12.05.2009 г., в сила от 12.05.2009 г., доп., бр. 42 от 5.06.2009 г., изм., бр. 44 от 12.06.2009 г.

Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, Обн., ДВ, бр. 60 от 5.08.1988 г., в сила от 1.01.1989 г., доп., бр. 59 от 9.07.1993 г., изм., бр. 12 от 9.02.1996 г., доп., бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г., изм., бр. 92 от 10.11.2000 г., в сила от 1.01.2001 г., изм. и доп., бр. 105 от 29.12.2005 г., в сила от

1.01.2006 г., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., изм., бр. 33 от 21.04.2006 г., изм. и доп., бр. 43 от 29.04.2008 г., в сила от 30.05.2008 г., доп., бр. 17 от 6.03.2009 г.

Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, Обн., ДВ, бр. 94 от 31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., изм., бр. 10 от 6.02.2009 г., изм. и доп., бр. 26 от 7.04.2009 г., в сила от 31.03.2009 г.

Закон за съдебната власт, Обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., изм., бр. 69 от 5.08.2008 г., изм. и доп., бр. 109 от 23.12.2008 г., доп., бр. 25 от 3.04.2009 г., в сила от 3.04.2009 г., изм. и доп., бр. 33 от 30.04.2009 г., бр. 42 от 5.06.2009 г.

Кодекс за поведението на служителите в държавната администрация, Приет с ПМС № 126 от 11.06.2004 г., обн., ДВ, бр. 53 от 22.06.2004 г.

Единен класификатор за длъжностите в администрацията, Приет с ПМС № 47 от 1.03.2004 г., обн., ДВ, бр. 18 от 5.03.2004 г., в сила от 5.03.2004 г., изм. и доп., бр. 46 от 28.05.2004 г., в сила от 5.03.2004 г., бр. 58 от 15.07.2005 г., в сила от 15.07.2005 г., доп., бр. 74 от 13.09.2005 г., в сила от 1.09.2005 г., бр. 78 от 30.09.2005 г., бр. 24 от 21.03.2006 г., в сила от 1.01.2006 г., изм., бр. 40 от 16.05.2006 г., в сила от 25.03.2006 г., изм. и доп., бр. 46 от 6.06.2006 г., в сила от 1.05.2006 г., доп., бр. 11 от 2.02.2007 г., в сила от 1.01.2007 г., изм., бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 12.06.2007 г., доп., бр. 61 от 27.07.2007 г., в сила от 1.07.2007 г., изм. и доп., бр. 88 от 2.11.2007 г., в сила от 2.11.2007 г., доп., бр. 100 от 30.11.2007 г., в сила от 30.11.2007 г., бр. 3 от 11.01.2008 г., изм., бр. 34 от 1.04.2008 г., в сила от 1.04.2008 г., бр. 37 от 8.04.2008 г., бр. 52 от 6.06.2008 г., доп., бр. 64 от 18.07.2008 г., в сила от 18.07.2008 г., бр. 71 от 12.08.2008 г., изм., бр. 91 от 21.10.2008 г., доп., бр. 108 от 19.12.2008 г., в сила от 1.01.2009 г., бр. 2 от 9.01.2009 г., в сила от 9.01.2009 г., изм., бр. 3 от 13.01.2009 г., в сила от 13.01.2009 г., доп., бр. 18 от 10.03.2009 г., в сила от 1.01.2009 г., бр. 34 от 8.05.2009 г., в сила от 8.05.2009 г., бр. 44 от 12.06.2009 г., в сила от 1.07.2009 г.

Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, Обн., ДВ, бр. 69 от 23.08.2005 г., в сила от 23.08.2005 г., изм. и доп., бр. 74 от 13.09.2005 г., доп., бр. 101 от 15.12.2006 г., изм. и доп., бр. 18 от 27.02.2007 г., в сила от 27.02.2007 г., бр. 26 от 27.03.2007 г., в сила от 27.03.2007 г., бр. 107 от 18.12.2007 г., доп., бр. 85 от 30.09.2008 г., изм. и доп., бр. 99 от 18.11.2008 г., доп., бр. 107 от 16.12.2008 г., изм. и доп., бр. 110 от 30.12.2008 г., в сила от 30.12.2008 г., доп., бр. 20 от 17.03.2009 г., изм., бр. 36 от 15.05.2009 г., бр. 39 от 26.05.2009 г., доп., бр. 41 от 2.06.2009 г., в сила от 2.06.2009 г.

Устройствен правилник на Института за публична администрация, Приет с ПМС № 82 от 15.05.2000 г., обн., ДВ, бр. 41 от 19.05.2000 г., в сила от 19.05.2000 г., изм., бр. 87 от 9.10.2001 г., в сила от 15.10.2001 г., бр. 83 от 18.10.2005 г., в сила от 18.10.2005 г., бр. 84 от 21.10.2005 г., изм. и доп., бр. 78 от 26.09.2006 г., бр. 58 от 27.06.2008 г., в сила от 27.06.2008 г.

Наредба за провеждането на конкурсите за държавни служители, Приета с ПМС № 8 от 16.01.2004 г., обн., ДВ, бр. 6 от 23.01.2004 г., в сила от 23.01.2004 г., изм., бр. 83 от 18.10.2005 г., в сила от 18.10.2005 г., изм. и доп., бр. 46 от 6.06.2006 г., в сила от 6.06.2006 г., изм., бр. 84 от 19.10.2007 г., в сила от 19.10.2007 г., бр. 92 от 24.10.2008 г., изм. и доп., бр. 5 от 20.01.2009 г., бр. 16 от 27.02.2009 г., в сила от 27.02.2009 г., изм., бр. 18 от 10.03.2009 г., в сила от 1.01.2009 г., доп., бр. 42 от 5.06.2009 г.

Наредба за условията и реда за атестиране, Приета с ПМС № 105 от 21.05.2002 г., обн., ДВ, бр. 54 от 31.05.2002 г., в сила от 1.06.2002 г., изм. и доп., бр. 6 от 23.01.2004 г., в сила от 23.01.2004 г., бр. 46 от 28.05.2004 г., в сила от 5.03.2004 г., изм., бр. 83 от 18.10.2005 г., в сила от 18.10.2005 г., изм. и доп., бр. 46 от 6.06.2006 г., в сила от 6.06.2006 г., доп., бр. 64 от 18.07.2008 г., в сила от 1.07.2008 г., изм. и доп., бр. 92 от 24.10.2008 г., бр. 5 от 20.01.2009 г.

Наредба за подбора при преназначаване в същата администрация.

Наредба за служебната книжка и служебния стаж.

Наредба за структурата на длъжностните характеристики и процедурите за тяхното разработване и изменение, Издадена от министъра на държавната администрация и административната реформа, обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2008 г., в сила от 4.01.2008 г.

Наредба за документите за заемане на държавна служба, Издадена от министъра на държавната администрация, обн., ДВ, бр. 23 от 22.03.2000 г., изм. и доп., бр. 24 от 23.03.2004 г., изм., бр. 77 от 2.09.2008 г.