



SIGMA – СИГМА

Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries
– Обезпечаване усъвършенстването на държавното и институционалното управление в страните от Централна и Източна Европа

Съвместна програма на ОИСР/ССЕТ и ЕО/ФАР14.1.94

Оригинал: на английски език

НОРМАТИВНА УРЕДБА НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

СПРАВКА ЗА СЪДЪРЖАНИЕТО

Organisation for Economic Co-operation and Development
SIGMA 38, Boulevard Suchot, 75016 Paris тел.: (33-1) 45 24 13 11 факс: (33-1) 45 24 13 00

СЪДЪРЖАНИЕ

1. ЦЕЛИ	1
2. ОБХВАТ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА	2
3. ЕДИННО ИНСТИТУЦИОННО УПРАВЛЕНИЕ	5
4. ПОДЗАКОНОВА НОРМАТИВНА УРЕДБА	7
5. ФАКТОРИ НА ИЗДРЪЖКАТА	9
6. ПОСТЪПВАНЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ	9
7. УСЛОВИЯ НА СЛУЖБАТА	12
8. ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ	14
9. ДИСЦИПЛИНАРНИ МЕРКИ	15
10. ПРАВА НА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ	16
11. УЧАСТИЕ НА ПЕРСОНАЛА	18
12. ОБУЧЕНИЕ	19
13. ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ	19
14. СТРУКТУРА НА ЗАКОНА	22

**НОРМАТИВНА УРЕДБА
НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ:
СПРАВКА ЗА СЪДЪРЖАНИЕТО**

Настоящата справка е замислена като средство за проверка дали въпросите, които обичайно биват включвани в нормативната уредба на държавната администрация* в страните-членки на ОИСР, са предвидени за включване в даден конкретен проект за нормативен акт. Справката не представлява указание относно задължителното съдържание на всеки подобен нормативен акт, нито относно начина, по който следва да бъдат регламентирани конкретни въпроси. Избраните в тази връзка решения следва да отразяват местната специфика.

Навсякъде по-долу в настоящото изложение „Закон(ът)“ означава законовия нормативен документ, който регламентира държавната администрация; докато „нормативна(та) уредба“ се отнася до Закона заедно с подзаконовите нормативни актове, които го допълват.

1. ЦЕЛИ

Забележка: Обикновено нормативната уредба на държавната администрация преследва някои от следните цели:

- (а) да бъде създадена професионална и политически неутрална държавна администрация, която да предоставя обществени услуги своевременно и ефективно съобразно потребностите на нацията, и без да допуска пристрастност, корупция и злоупотреба с властта, но при лоялно отношение към изискванията на правителството;
- (б) да бъдат определени институциите, които са овластени да ръководят държавните служители [служителите от държавната администрация] или да наблюдават това ръководство, в случаите когато то бива осъществявано от министерствата/ведомствата;
- (в) да бъде осигурен подбор на държавните служители според професионалните им качества чрез справедливи и общодостъпни конкурси;

* *Civil service* (núidà., *civil servant*), áóéâ. „áúðæàáíà ñéóæàà“ („áúðæàááí ñéóæèðáé“) ñúñ çíà+áíèà à áíáéíáçè+íàðà óííððááà: ààíèíèñððàðèèáíèðà ñéóæáé íà áúðæàáàðà, á ò.-. àñè-èè ìèíèñððáðñðàà è àð. ìðààèððéñððááíè àááíñððàà, è àñè-èè íàúáñððááíè ñéóæáé, è ñéóæèððáéèðà á òýð (ñ èçéèþ-áíèà íà áúíðúæáíèðà ñèèè, núidà., áíáííñéóæàùèðà) — ááè.ìðáá.

- (г) да бъдат осигурени равни възможности за постъпване и напредване в йерархията, както и за реализиране на цялостна професионална кариера в държавната администрация;
- (д) да бъде създаден такъв длъжностен режим на държавния служител, който да гарантира качество, приемственост, безпристрастност и отчетност при изпълнението на възложените му функции;
- (е) да бъдат гарантирани съвкупност от права, придобивки и други трудовоправни условия, така че в държавната администрация да бъдат привлечени служители с високи професионални качества.

1. Ще бъде ли в състояние нормативната уредба да обезпечи по удовлетворителен начин постигането на целите? И по-специално:

- (а) постигнато ли е добро равновесие между ограниченията, налагани на държавните служители по силата на техния длъжностен режим, и специалния статут и привилегии, с които се ползват те в замяна;
- (б) осигурена достатъчна защита на заетостта и назначенията от евентуална политизация на администрацията и злоупотреба с политическа власт;
- (в) достатъчни ли са предвидените социални и трудови придобивки (напр., условия на труд, отпуски, възможности за повишение, надбавки, здравеопазване и пенсионно осигуряване), за да бъде привлечени и задържани кадри с необходимите качества?

2. Ще съдържа ли самият Закон изложение на целите, за които е предназначен; или разпоредбите на Закона по същество, или придружаващите го мотиви биха били достатъчни за изясняване на тези цели пред Парламента и прилагащите нормативната уредба лица?

2. ОБХВАТ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА

1. Кои категории лица, изпълняващи обществени функции, ще подлежат на нормативна уредба? Съдържа ли Законът ясни дефиниции или характеристики на обхванатите от него категории?

2. По-специално, изяснява ли Законът дали нормативната уредба:

- (а) ще бъде ограничена в действието си до онези длъжностни лица, които изпълняват ръководни и административни функции от името на държавата (т.е. „държавни длъжностни лица“); или
- (б) действието ѝ ще обхваща и онези, които изпълняват подобни функции от името на местното управление?

Държавни длъжностни лица

3. Ако нормативната уредба обхваща само държавните длъжностни лица, изяснява ли Законът дали нормативната уредба ще бъде приложима към длъжностни лица, заети в администрацията на обособени държавни власти като например:

- (i) Президентството;
- (ii) Парламента;
- (iii) Службата по административните жалби [„омбудсман“] и др.п.;
- (iv) съдилищата?

4. Ако нормативната уредба обхваща само държавните длъжностни лица, засяга ли тя онези, които изпълняват функции, свързани с известна отговорност („висши държавни служители“); или, наред с последните, и обслужващия персонал („държавна наемна работна ръка“ като секретарки, оператори на ЕИМ, шофьори, куриери, охрана и пр.)?

5. Ако нормативната уредба засяга най-вече висшите държавни служители, изяснява ли Законът:

- (а) принадлежността на служителите към тази категория (напр., въз основа на номенклатура от постове или система от класове или степени в йерархията);
- (б) какви разпоредби ще регламентират държавната наемна работна ръка?

6. Ако нормативната уредба обхваща само висшите държавни служители, включени ли са разпоредби, които дават възможност на държавната наемна работна ръка да премине в редовете на висшите служители чрез

някакви форми на вътрешни повишения (напр., след придобиване на необходимата квалификация или успешно полагане на изпити)?

7. Ако нормативната уредба обхваща само държавните длъжностни лица, предназначена ли е да бъде прилагана към някои други категории наред с изброените по-горе? Ако това е така, приложима ли е уредбата към:

- (а) членовете на съдебната власт (т.е., съдии или магистрати, които изпълняват съдебни функции);
- (б) членове на функциониращите по устав сили (т.е., въоръжените сили, полицията, митническите и граничните служби, служителите в местата за лишаване от свобода);
- (в) заетите в държавните медицински заведения (напр., лекари и сестри);
- (г) заетите в държавните учебни заведения (напр., университетски и училищни преподаватели);
- (д) заетите в националните транспортни и далекосъобщителни предприятия;
- (е) заетите в полудържавни органи и ведомства?

Забележка: Колкото повече категории са обхванати, толкова по-голяма е необходимостта да бъде установено дали общите положения на нормативната уредба (напр. относно правата и задълженията) могат да бъдат прилагани еднакво към всяка категория служители и, ако това не е така, да бъдат включени разпоредби, които да ги модифицират съответно. В много случаи може да се окаже по-целесъобразно приемането на отделна нормативна уредба, която се занимава изрично с особените потребности на отделната категория служители (макар общите със Закона въпроси да бъдат третираны по един и същ начин или чрез позоваване на Закона).

8. Ако нормативната уредба не е предназначена за прилагане към всички или към която и да било от горепосочените други категории служители, става ли това изрично ясно от Закона (напр. чрез изключващи разпоредби) и посочва ли Законът кой друг акт или нормативна уредба регламентират тези категории?

Други категории държавни сружители

9. Ако нормативната уредба е предназначена да бъде прилагана към други категории лица наред с държавните длъжностни лица, включват ли тези други категории:

- (а) заетите в местното управление;
- (б) избираемите членове на държавното или местното управление?

10. Ако нормативната уредба третира изборните длъжности, отчетено ли е обстоятелството, че съответните длъжностни лица не могат да се ползват от правото на несменяемост за определен срок?

Длъжностни лица по политическо, срочно или договорно назначение

11. Ще засяга ли нормативната уредба само лицата, заети на пълен щат и безсрочно? Ако това е така, обмислено ли и правното положение на онези, които:

- (а) са назначени от министри или от други избираеми лица за предоставяне на политически или политико-консултантски услуги по време на мандата на съответния министър или друго подобно лице;
- (б) са привлечени съгласно персонален договор за изпълнение на държавно-административни функции в продължение на определен с договора срок или тясно целево?

12. Ако горепосочените случаи се смятат за допустими, следва ли Законът:

- (а) да посочва как, кога и от кого могат да бъдат извършвани такива назначения и сключвани такива договори; как ще бъдат регламентирани подобни случаи и степента, до която общите положения на нормативната уредба ще бъдат приложими към същите;
- (б) да предвижда мерки срещу широкото упражняване на такива правомощия по начин, който би бил несъвместим с целта на Закона да осигури изграждане на трайна държавна администрация?

3. ЕДИННО ИНСТИТУЦИОННО УПРАВЛЕНИЕ

1. Почива ли е нормативната уредба върху система за единно в рамките на държавната власт институционно управление на цялата държавна администрация? Ако такава система все още не е регламентирана, предвижда ли се да бъде създадена чрез Закона (или друга нормативна уредба)?

Забележка: целта на подобна система обикновено е да бъде осигурен някакъв орган, който да се грижи за:

- (а) равноправното третиране на различните звена на държавната администрация и различните региони;
- (б) гарантираните качествени стандарти навсякъде в рамките на администрацията;
- (в) справедливото отношение към всички държавни служители;
- (г) професионалното и лоялно изпълнение на правителствените политически решения в рамките на цялата администрация;
- (д) условията, даващи възможност за мобилност на служителите в рамките на държавната администрация (които са необходими, ако държавните служители се назначават безсрочно и не подлежат на уволнение);
- (е) правилния надзор върху икономическата издръжка на държавната администрация и известно централно контролиране на нейната численост и разпределение;
- (ж) независимото наблюдение за прилагането на нормативната уредба на държавната администрация.

2. Ако не се възнамерява възлагането на единни функции по институционното управление на държавната администрация, как ще бъдат постигнати горепосочените цели? Ако институционното управление се възлага поотделно на всяко министерство/ведомство, как ще бъдат колективно координирани и наблюдавани вътрешните управленски дейности на отделните органи, така че да бъдат гарантирани общите стандарти?

3. Ако се възнамерява възлагането на единни функции по институционното управление на държавната администрация:

- (а) ще бъдат ли те изпълнявани от централен управителен орган (напр., комисия или дирекция), овластен да

изработва политиката и подзаконовата нормативна уредба за цялата държавна администрация; или

- (б) ще бъде създадено някакво централно звено със собствен кадрови потенциал по управление на човешките ресурси, което ще бъде натоварено да координира вътрешните управленски функции в министерствата/ведомствата и ще има право да налага общи стандарти, като издава подзаконови нормативни актове и насоки за работа; и съответно,
- (в) на кое министерство или орган на централно равнище ще бъде подчинен управителният орган или звеното (напр., Министър-председател, Министерски съвет, Министър на държавната администрация)?

4. ПОДЗАКОНОВА НОРМАТИВНА УРЕДБА

1. Отчита ли изцяло Законът неизбежната необходимост от допълваща, подзаконова нормативна уредба?

Забележка: Подзаконовата уредба е неизбежна по редица причини:

- (а) от организационно-техническа гледна точка е невъзможно Парламентът да се произнесе по всички подробности на новата уредба;
- (б) подробностите подлежат на твърде честа промяна, особено по време на периода на реформа; малко вероятно е Парламентът да може да отдели време за такива промени;
- (в) голяма част от подробностите представляват малък интерес за Парламента и могат да бъдат уредени по-успешно от по-експертен орган (напр., комисия или дирекция по държавната администрация, или Министерски съвет);
- (г) голяма част от подробностите представляват следствие от определените от Парламента принципи и може да се наложи реализирането им в оперативен порядък; тази задача е по-подходяща за орган на изпълнителната власт.

2. Определя ли Законът органите, които са овластени да издават подзаконови нормативни актове за прилагане разните общи изисквания на Закона?

3. Когато се налага установяване на общи стандарти или практика, или регламентиране на въпроси, които засягат държавната администрация като цяло, предвидено ли е изрично подзаконовите актове да бъдат издавани от или с участието на централен орган на властта (напр., Министерски съвет или Министерство на финансите)?

4. Възможно ли е проектите на съответните подзаканови актове да бъдат изготвени паралелно със Закона, така че целият модел на нормативната уредба да бъде представен на Парламента и разгледан едновременно?

Съдържание на подзаконовата нормативна уредба

5. Постигнато ли е стабилно равновесие между съдържанието на Закона (що се отнася до основни структури и принципи) и съдържанието на подзаконовата нормативна уредба (що се отнася до подробностите и процедурните и административни разпоредби)?

6. По-специално:

(а) предначачен ли е главно Законът да създаде широката рамка от принципни положения и да определи същностните черти на новата уредба и разреши онези проблеми, които могат да породят спорове, – т.е., въпросите, които попадат в ползрението на Парламента;

(б) дава ли Законът правомощия подробностите или въпросите със специфичен или рутинен характер да бъдат третирани чрез подзаканови актове, в т.ч.:

(i) брой и разпределение на постове или класовете, ранговете и степените;

(ii) ред за набиране на служители и повишаване в длъжност, в т.ч. методи за провеждане на изпитите или осигуряване на конкурсно начало;

(iii) технология за служебна атестация;

(iv) работно време;

(v) условия за ползване на отпуски;

(vi) размери на трудовите възнаграждения, условия за ползване и размери на надбавките;

(vii) дисциплинарни мерки;

(в) следва ли да бъде оправомощен някой централен орган да разработи и издаде Професионален/Морален кодекс и Дисциплинарен кодекс?

5. ФАКТОРИ НА ИЗДРЪЖКАТА

1. Ясно ли е как факторите на издръжката, свързани с държавната администрация, ще бъдат третираны в контекста на държавната бюджетна система?

2. По-специално, ясно ли е:

- (а) как и кой ще определя и контролира издръжката на държавната администрация (напр., възнаграждения, надбавки, пенсии, разходи за дейността и пр.);
- (б) как и кой ще определя, наблюдава и контролира в съответствие с държавния бюджетен процес числеността на държавните служители в системата като цяло и по отделни министерства/ведомства;
- (в) ще бъде ли необходимо регламентирането на допълнителни процедури, даващи възможност на Парламента да упражнява контрол върху разходите за персонала, неговата численост и ефективността на държавната администрация?

3. Ако тези въпроси не са достатъчно регламентирани от действащото законодателство, уместно ли е те да намерят място в Закона или в други, съпътстващи законодателни актове (напр., Закона за бюджета)?

6. ПОСТЪПВАНЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Система

1. Ще бъде ли системата за назначаване на служители тип „кариера“ или „длъжностна“, или някакво съчетание от двете? С други думи, става ли ясно от Закона дали:

- (а) държавните служители се назначават с клас или степен, като по-нататък се придвижват нагоре в „кариерата“ към следващ клас или степен; или
- (б) държавните служители се назначават на определени длъжности/постове, като съобразно стажа и професионалния опит преминават на други длъжности/постове?

2. Установено ли е пълно съответствие на законовите разпоредби относно подбора (възнаграждението, повишаването и мобилността) на кадрите с възприетата система?

Квалификация

3. Съдържа ли Законът цялостна регламентация относно квалификационните изисквания към кандидатите за постъпване на работа в държавната администрация? По-специално:

- (а) съдържа ли Законът разпоредба за общите, приложими във всички случаи, квалификационни изисквания, съответно – критерии за дисквалификация;
- (б) по отношение на конкретната или специална квалификация за дадени назначения, ясно ли е как ще бъдат определяни и огласявани изискванията (напр. чрез подзаконови разпоредби, длъжностни характеристики);
- (в) определя ли Законът случаите, в които достъп до работа в държавната администрация могат да имат и лица с чуждо гражданство?

4. Предвижда ли Законът как и от кого следва да бъдат приети по-подробни разпоредби по тази материя?

5. Необходимо ли е в нормативната уредба да бъдат подробно разписани формалните образователни изисквания, особено онези, които са строго свързани с определени класове, степени или постове в йерархията?

6. Предвижда ли се някои специални форми на професионална квалификация (напр., преминато специално обучение по публична администрация в национално учебно заведение) да дават на кандидати предимство при подбора за постъпване или постъпване с прескачане на нисшите класове или постове?

Ред за подбор на кандидатите

7. Предвижда ли Законът подборът да става чрез явен конкурс измежду кандидатите с необходимата квалификация?

8. Ако системата е „кариера“, предвижда ли Законът някакъв явен изпит за всички новопостъпващи в държавната администрация?

9. Ако не се изисква конкурс, ясно ли е как ще бъде осъществяван подборът – и от кого, – така че да бъдат избегнати „семејственост“, предразсъдъци и пристрастност?

Правоотношение

10. Изяснява ли Законът:

- (а) че правоотношението е между държавния служител и държавата вместо отделното министерство/ведомство;
- (б) кой е оправомощен да влезе в такова правоотношение от името на държавата (напр., ръководителят на министерството/ведомството)?

11. Разработена ли е така структурата за вземане на решения по назначенията, че да бъдат предотвратени „семејственост“ и пристрастност, и да бъде улеснена мобилноста между министерствата/ведомствата?

12. Възложена ли е на Министерския съвет или на друг централен орган отговорност:

- (а) да назначава най-висшите държавни длъжностни лица;
- (б) да контролира цялостния процес на назначения?

13. Съдържа ли нормативната уредба предписания за формално вписване на назначението и влизането му в сила от определен момент?

14. Следва ли като задължително условие за влизането на назначението в сила да се изисква полагането на клетва? Ако това е така, какви са последиците от неполагане на клетвата?

Изпитателен срок

Забележка: Безсрочното несменяемо назначение предполага дългосрочен финансов ангажимент от страна на държавата. По тази причина в редица страни-членки на ОИСР се изисква новоназначените държавни служители да преминат успешно изпитателен срок, преди да бъде потвърдено назначението им.

15. Предвидено ли е първоначалното назначение в администрацията или на определен пост да зависи от успешното преминаване на изпитателен срок?

16. Ако това е така:

- (а) достатъчно продължителен ли е изпитателният срок, за да бъде направена справедлива оценка;
- (б) предвиден ли е такъв метод на атестация, който да гарантира професионална и справедлива преценка;
- (в) избрано ли е подходящо управленско равнище за вземане на решенията за потвърждаване или прекратяване на назначенията, така че да бъдат избегнати „семејственост“ и пристрастност;
- (г) предвидено ли е правото на служителя, чието назначение не е потвърдено, да премине допълнителен изпитателен срок или да поиска преразглеждане на решението;
- (д) какви са правата на държавния служител по време на изпитателния срок?

7. УСЛОВИЯ НА СЛУЖБАТА

Кадрово досие

1. Предвидено ли е откриване и поддържане на кадрово досие на всеки държавен служител, както и онговорният орган в тази връзка?
2. Изисква ли нормативната уредба поверителност на досиетата, като същевременно гарантира на държавните служители правото да преглеждат и оспорват съдържанието на личното си досие?
3. Съществува ли разпоредба, определяща органа, който е овластен да издава подробни разпоредби в тази връзка?

Напредване и повишаване в длъжност

4. Предвижда ли нормативната уредба сроковете и начините за напредване в кариерата и повишаване в длъжност, както и от кого се вземат съответните решения?
5. Ще бъдат ли вземани решенията на такова равнище и по такъв начин, че:
 - (а) да е възможно напредването в йерархията от едно ведомство в друго;
 - (б) да бъдат предотвратени „семејственост“ и пристрастност?
6. Предвижда ли Законът система за професионална атестация на държавните служители?
7. Ако това е така:
 - (а) как, от кого и колко често ще бъде извършвана атестация;
 - (б) ще бъде ли обвързана атестацията с напредването и повишаването и ще представлява ли основание за това;
 - (в) ще има ли право заинтересованият държавен служител да се запознае с атестацията в писмена форма и да оспори съдържанието ѝ?

8. Напредването в кариерата и увеличението на трудовото възнаграждение ще бъдат ли автоматично обусловени от старшинството [възрастта] или определена продължителност на трудовия стаж, или следва частично или изцяло да бъдат обвързани с качеството на работата?

9. Ще бъдат ли изплащани премии за специални дейности? Ако това е така, при какви обстоятелства и от кого ще бъдат вземани съответните решения?

10. Ще бъдат ли изисквани допълнителна квалификация и/или полагането на изпити за получаване на по-висок клас или назначаване на нов пост? По-целесъобразно ли е тези изисквания да бъдат уредени чрез вътрешния правилник на службата, отколкото чрез нормативната уредба?

11. В кои случаи повишенията и назначенията на нови постове ще бъдат предмет на явен, общодостъпен конкурс по професионални качества и пояснено ли е, че решенията за провеждане на конкурси и самото провеждане на конкурсите ще бъдат уредени така, че да бъдат избегнати „семејственост“ и пристрастност?

12. Ще бъдат ли предлагани вакантните постове в дадено министерство/ведомство на всички държавни служители, притежаващи необходимата квалификация, или само на онези, които вече служат в същото министерство/ведомство?

13. Ако вакантните места ще бъдат достъпни за всички, предвижда ли нормативната уредба изискване за обявяването им навсякъде в рамките на държавната администрация?

Премествания

14. До каква степен и при какви обстоятелства ще може държавният служител да се премества от едно министерство/ведомство в друго?

15. При положение че преместванията следва в общия случай да бъдат по молба или със съгласието на държавния служител, предвидени ли са изключителни обстоятелства, при които на държавния служител може да бъде наредено да се премести?

16. Имат ли подлежащите на съкращаване държавни служители право на предимство за преместване на равностойна длъжност в друго министерство/ведомство, когато се появи вакантно място?

17. Дава ли структурата на вземане на решения възможност за използване на преместванията като средство за придвижване в кариерата или за избягване на съкращенията?

Прекратяване

18. Посочва ли Законът случаите, в които правоотношението може да бъде прекратено? По-специално, предписва ли нормативната уредба условията, при които службата може да бъде прекратена поради:

- (а) влошено здраве;
- (б) некомпетентност/длъжностно несъответствие или лоша работа;
- (в) съкращение или закриване на министерството/ведомството – когато лицата не са несменяеми;
- (г) неправомерно поведение;

(д) оставка/молба за напускане?

19. Предвижда ли Законът органът, който назначава, да отговаря и за прекратяване на правоотношението, и предвиден ли е ред и право на обжалване/преглед в случаите на прекратяване?

20. С какви права (напр., надбавки, пенсии, повторно назначаване) се ползва веднаж освободеният (в различните случаи) държавен служител?

21. С какви особени права се ползва държавният служител, назначен без право на постоянна длъжност, в случай че правоотношението с него бъде прекратено поради съкращения или закриване на министерството/ведомството (напр., пенсионни привилегии, получаване на възнаграждение за определен срок след освобождаването)? Предвидени ли са разходите за обезпечаване на такива права в Държавния бюджет?

22. Съдържат ли се в нормативната уредба или другаде разпоредби относно реда и поредността на освобождаване на държавните служители, в случаите когато са необходими съкращения, така че да бъдат избегнати „семејственост“ и пристрастност?

8. ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ

Особени задължения

1. Предписва ли Законът изчерпателно особените задължения на държавните служители в качеството им на държавни длъжностни лица, които задължения да гарантират тяхната неутралност, добросъвестност, лоялност към правителството и държавата, ефективност и отчетност?

2. По-специално, предвижда ли Законът:

- (а) задължение за изпълняване законните заповеди на висшестоящите в йерархията, както и случаите и реда за отказ от изпълнение на неправомерна заповед;
- (б) задължение за предоставяне на гражданите поисканата от тях информация, освен в случаите когато тя е обект на тайна съгласно съответното законодателство, както и задължение за спазване на поверителност по въпроси, които представляват тайна по смисъла на закона;
- (в) степента на задължението за неупражняване на друга платена работа или стопанска дейност (както и откого може да бъде получено разрешение за такава дейност, когато тя не е несъвместима с функциите на държавния служител);
- (г) случаите, в които може да възникне задължение за пребиваване на определено място, както и за

преместване, за определен период, на друго място или друга работа;

- (д) задължение за нетърсене и неприемане на парични или други възнаграждения или облаги от трети лица срещу изпълняване функциите на държавен служител;
- (е) задължение за явяване пред медицинска комисия с цел оценка на физическата и умствената дееспособност за изпълнение на служебните функции;
- (ж) общо задължение за лоялно, съвестно и неотложно изпълнение на функциите, без пристрастие и без влияние на политически възгледи и принадлежност, и без злоупотреба с властта, и въобще – задължение за спазване на почтено поведение и въздържане от действия, които са несъвместими с държавната служба?

Професионален кодекс

3. Предвижда ли Законът издаване на Професионален кодекс, съдържащ подробни насоки за начините, по които следва да бъдат спазвани различните предвидени от Закона задължения на държавния служител при най-характерните за тези задължения обстоятелства?

9. ДИСЦИПЛИНАРНИ МЕРКИ

1. Създава ли Законът система от дисциплинарни мерки срещу държавните служители, която е прозрачна и удовлетворява стандартите на съдопроизводството?

2. По-специално:

- (а) определя ли в достатъчна степен Законът основанията за дисциплинарно производство в съответствие с нормите на законността и посочена ли е ясно взаимовръзката между тези основания и задълженията съгласно нормативната уредба и Професионалния кодекс;
- (б) разписани ли са изчерпателно в Закона наказанията, които могат да бъдат наложени при доказано неправомерно поведение, както и случаите, в които може да бъде постановено едно или друго наказание;
- (в) определя ли Законът органите, които могат да упражняват дисциплинарни функции, и диференцира ли случаите, които могат да бъдат решавани от висше-

стояция в йерархията, от онези, които трябва да бъдат разглеждани от дисциплинарна комисия;

- (г) съдържа ли Законът разпоредби относно състава на дисциплинарните комисии (изключая онези, които докладват случая или завеждат производството), осигуряващи достатъчната им големина и брой с оглед на възложените им задачи;
- (д) подходящ ли е съставът на дисциплинарните комисии с оглед на способността им да вземат независими решения;
- (е) съдържа ли Законът достатъчни гаранции за справедливо разглеждане на случаите, в т.ч. – право на правна помощ, право обвиняемият да бъде представяван от лице по негов избор, да е запознат с обвинението и да изслуша доказателствата, да бъде изслушан в своя защита и да обжалва;
- (ж) съществува ли разпоредба за общ апелативен орган на всички дисциплинарни комисии, така че да бъде осигурена стандартност на решенията;
- (з) възлага ли Законът издаването на процесуален правилник или Дисциплинарен кодекс, регламентиращ докладването, завеждането на производство, разглеждането и постановяването на решение по случаите;
- (и) изисква ли нормативната уредба заличаване след определен срок на отрицателните констатации внесени в кадровото досие на държавния служител;
- (к) посочва ли нормативната уредба случаите, в които държавният служител може да бъде временно отстранен от работа, докато трае дисциплинарното производство, както и неговите права по време на този период и в случай че бъде оправдан?

10. ПРАВА НА ДЪРЖАВНИЯ СЛУЖИТЕЛ

Специфични права

1. Съдържа ли Законът основната структура от специфични права, с които се ползват държавните служители?

2. По-специално, следва ли Законът да предвижда следните права (при изрични ограничителни условия, където е необходимо):

- (а) право на равен достъп на всички квалифицирани лица до работа в държавната администрация;
- (б) право на трудово възнаграждение (и дали то може да бъде обвързано с резултатите, вместо със старшинството и продължителността на стажа);
- (в) право на определяне размерите на трудовите възнаграждения чрез процес на колективно договаряне;
- (г) право на писмена заповед от висшестоящия в йерархията, ако законността или целесъобразността на съответната устна заповед е поставена под съмнение;
- (д) право на членуване в професионален съюз или съсловен сдружение, и право на стачка;
- (е) право на членуване и заемане на постове в политическа партия, и на участие в политическа дейност, която не е несъвместима с изпълняването на служебните функции във всеки индивидуален случай;
- (ж) право на определен минимален годишен отпуск и на неплатен отпуск;
- (з) право на иск пред съда или пред друг независим орган за уреждане на трудовоправни спорове;
- (и) право на определени форми на допълнителна, външна заетост, освен ако не е несъвместима с изпълняването на служебните функции;
- (к) право да не бъде преместван без негово съгласие, освен когато е в интерес на работата;
- (л) право на получаване и предприемане на подхудящо обучение за сметка на държавата, както и право на „творчески отпуск“ [за нуждите на обучението];
- (м) право на специални условия на трудова заетост (напр., отпуск по майчинство/бащинство, лечение, в т.ч. и за

членовете на семейството, пенсии и обезщетения за инвалидност, в т.ч. и за членовете на семейството)?

3. Предвижда ли Законът възможност подробната регламентация на тези права (напр. що се отнася до числови изражения, размери, условия за ползване) да бъде определяна периодично по други начини, в т.ч. подзаконовни актове, длъжностни характеристики, административни указания?

Разходи по приложението

4. Изчислени ли са разходите за прилагане на предвидените права?

5. Могат ли да бъдат покривани тези разходи от Държавния бюджет? Ако не, следва ли някои разпоредби да бъдат премахнати или изменени, или да бъде предвиден ред за временно отменяне на някои права, докато се появи възможност да бъдат финансирани?

11. УЧАСТИЕ НА ПЕРСОНАЛА

1. Предвижда ли нормативната уредба възможности за участие на персонала, зает в държавната администрация, пряко или чрез представители, в процесите на вземане на решения във връзка с институционното управление на администрацията?

2. По-специално:

- (а) изяснява ли нормативната уредба степента и начините, по които професионални съюзи или съсловни сдружения могат да упражняват право на участие във вземането на решения по кадрови въпроси;
- (б) ограничени ли са функциите на съюзите и сдруженията до действия в качеството на колективни представителства (напр. при договаряне на трудовите възнаграждения, разглеждане на промени в условията на заетост или на нови разпоредби във връзка с правата и привилегиите); или
- (в) функциите им обхващат и представителство в защита интересите на отделни държавни служители (напр. при трудовоправни спорове или дисциплинарно производство);
- (г) оправомощени ли са съюзите и сдруженията да изпълняват колективни представителни функции от името на всички държавни служители по отделни министерства/ведомства или тяхната роля е ограничена

до общо представителство в рамките на цялата държавна администрация; или

- (д) ролята на колективно представителство в отделните министерства/ведомства следва да бъде възложена на консултативни органи, избрани от служителите на съответното министерство/ведомство;
- (е) имат ли право съюзите и сдруженията да представляват и бъдат представени в дисциплинарите комисии;
- (ж) следва ли да бъде предвидено създаване на единен национален консултативен орган наред със съюзите и сдруженията?

12. ОБУЧЕНИЕ

1. Съдържа ли нормативната уредба достатъчно разпоредби относно обучението на кадрите, обвързвайки го с напредването в кариерата и повишаването в длъжност?
2. Ако Законът предвижда право и задължение за преминаване на обучение, какви са предвидените мерки за гарантиране и следене пълноценното и систематично планиране и осъществяването на учебния процес във всички звена на администрацията?
3. Посочва ли в достатъчна степен нормативната уредба органите, отговорни за обезпечаване на обучението, както и ролята в това отношение на някои национални учебни заведения?
4. Съществува ли механизъм за оценка разходите за обучение и за включването им в Държавния бюджет?

13. ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

1. Съдържа ли Законът необходимите преходни разпоредби (или предвижда предприемане на необходимите мерки) за привеждане на съществуващите обстоятелства, регламентирани от сега действащото законодателство, в съответствие с изискванията на новата нормативна уредба?

Графици и влизане в сила

2. Разработен ли е график (напр. въз основа на блоксхеми и мрежови графици) за поетапното въвеждане на новата нормативна уредба?

3. Дава ли възможност Законът разпоредбите му да влизат в сила в съответствие с предвидените етапи?

4. Посочено ли е ясно, че никоя от разпоредбите на Закона няма да придобие законна сила, докато други обуславящи я разпоредби не бъдат изцяло въведени в действие?

5. Осигуряват ли предвидените дати за влизане в сила на отделни части реалистични срокове за предварителна подготовка на прилагането им?

Преобразуване статута на заварените държавни служители

6. Съдържа ли нормативната уредба разпоредби, отнасящи се до положението на лицата, които вече са заети в държавната администрация и следователно попадат под действието на сегашното законодателство? По-специално, предвидени ли са:

- (а) начините, по които статутът на лицата, изпълняващи понастоящем държавноадминистративни функции („заварените държавни служители“), ще бъде приведен в съответствие с новата система на държавната администрация (било то на принципа на кариерата или длъжностните назначения), както и начинът за определяне на новите класове или длъжности и трудови възнаграждения;
- (б) статутът и длъжностните условия на заварените държавни служители, както и на онези, които предстои да бъдат наети по време на преходния период;
- (в) положението на заварените държавни служители, които не притежават необходимата съгласно Закона квалификация или които Законът дисквалифицира;
- (г) някакво специално благоприятно отношение към неквалифицираните заварени държавни служители с оглед на дългогодишния им трудов стаж или такова, че да им

бъде дадена възможност да придобият необходимата квалификация;

- (д) някакви специални условия на съкращаване или пенсиониране на заварените държавни служители, които напуснат или бъдат принудени да напуснат държавната администрация поради влизането в сила на новата нормативна уредба;
- (е) редът, органите и сроковете за вземане на решения относно бъдещето на заварените държавни служители?

Общи преходни положения

7. Какъв ще бъде статутът на лицата-бивши служители в държавната администрация (напр., пенсионираните държавни служители) и техните семейства по отношение на евентуалните особени привилегии, с които се ползват те съгласно сега действащото законодателство (напр., медицински и пенсионни надбавки)? По-специално:

- (а) предвижда ли се запазване на някои права, дадени от стария закон; или
- (б) правата на тези лица ще бъдат приравнени към правата на заемащите аналогична длъжност съгласно новата нормативна уредба?

8. Как ще бъдат третирани висящите дисциплинарни производства и дисциплинарните мерки в процес на изпълнение, насочени срещу заварени държавни служители съгласно сега действащото законодателство? По-специално, ще бъдат ли прекратени такива производства или ще бъдат продължени съгласно сега действащото законодателство, или ще бъдат приведени в съответствие с новата нормативна уредба?

9. Какъв е статутът на висящите трудовоправни спорове, по които страна са заварени или бивши държавни служители? По-специално, ще бъдат ли приключени те по сега действащото законодателство?

10. Какъв е статутът и правата и привилегиите на лицата (ако има такива), които по сега действащото законодателство са третирани като заварените държавни служители или приравнявани с тях? По-специално, статутът на такива лица ще продължи ли да бъде регламентиран по сега действащото законодателство или ще бъде съответно преобразуван съгласно новата нормативна уредба?

11. До каква степен натрупаният по досега действащото законодателство трудов стаж ще бъде вземан предвид при изчисляването на стажа, даващ право на облаги съгласно новата нормативна уредба?

12. Необходими ли са разпоредби, които да осигурят поддържането и прехвърлянето на съществуващите кадрови архиви по сега действащото

законодателство, за да могат те да бъдат съответно използвани съгласно новата нормативна уредба?

13. Какъв „гратисен“ период следва да бъде определен, в рамките на който заварените държавни служители да приведат делата си в съответствие с изискванията на новата нормативна уредба и евентуално приетия Професионален кодекс, що се отнася до техните финансови и търговски участия или други случаи на несъвместимост?

14. Следва ли да бъде продължено действието на някои свързани подзаконови нормативни актове, издадени съгласно сега действащото законодателство, доколкото такива актове са съвместими с новия Закон и докато бъдат издадени съответните нови подзаконови актове за целите на новия Закон?

15. Следва ли да бъде включено изискване, според което отпратките в други нормативни актове към разпоредбите на подлежащи на отмяна съгласно Закона нормативни актове, или към посочени в последните органи, да бъдат четени като отпратки към съответните разпоредби или органи съгласно новата нормативна уредба?

Отменителни разпоредби

16. Съдържа ли Законът изчерпателна разпоредба относно степента, до която се отменя сега действащото законодателство за държавната администрация?

17. Посочва ли недвусмислено Законът онези разпоредби на сега действащото законодателство, които подлежат на съхранение (т.е., продължават да действат) с определено предназначение или за определен период?

14. СТРУКТУРА НА ЗАКОНА

Забележка: Полезно би било следващите въпроси да бъдат вземани предвид както при разписване разпоредбите на Закона, така и по-късно при проверката на вече изготвените варианти на проекта. Подобна поредица от въпроси би следвало да бъдат задавани и по отношение на допълващите Закона подзаконови актове.

1. Структуриран ли е Законът по такъв систематичен и прегледен начин, който би облекчил дебатите по него в Парламента и би осигурил безпрепятствената му разбираемост за лицата, които ще го ползват?

2. По-специално, удовлетворява ли Законът следващите общи принципи, които са широко приети в страните-членки на ОИСР?

- (1) Ако са разписани, целите на Закона следва да бъдат разположени в началото, тъй като определят контекста, в който трябва да бъдат четени конкретните разпоредби.
- (2) Основните понятия или термини, с които си служи Законът, следва да бъдат пояснявани или дефинирани преди първата им употреба в текста.
- (3) Приложимостта или обхватът на Закона (т.е., определението на общите случаи, които са засегнати, съответно – незасегнати) следва да предхожда разпоредбите, които третират съответните случаи.
- (4) Първичните (основните) разпоредби следва да предхождат допълнителните разпоредби, които ги развиват, разширяват или зависят от тях.
- (5) По-специално, общите разпоредби следва да предхождат предвидените изключения от тях.
- (6) Разпоредбите с универсално или общо приложение следва да предхождат онези, които засягат специфични или частни случаи.
- (7) Разпоредбите, по силата на които се създават органи, следва да предхождат онези, които регламентират дейността на органите и изпълнението на техните функции.
- (8) Разпоредбите, по силата на които се учредяват права, задължения, правомощия или привилегии („материалните“ правила), следва да предхождат онези,

които регламентират начините на осъществяването им („раздавателните или процесуалните“ правила).

- (9) Разпоредбите, на които практиката ще се позовава сравнително често, следва да предхождат по-рядко използваните.
- (10) Трайните разпоредби следва да предхождат онези, чиято сила или приложение е ограничено във времето (напр., само по време на преходния период).
- (11) Разпоредбите, засягащи поредица от свързани събития или действия следва да бъдат разписани в съответствие с хронологичната последователност на тези събития или действия.
- (12) Терминологията следва да бъде употребявана последователно навсякъде в Закона и във всички подзаконовни актове; един и същ термин да бъде употребяван за един и същ случай, и друг термин, – ако случаят се различава от преходния.
- (13) Свързаните разпоредби следва да бъдат групирани в една и съща част на Закона, а обособените групи от свързани разпоредби следва да оформят отделни части.
- (14) Групите от разпоредби и частите следва да бъдат подредени в съответствие с принципите, които определят реда на отделните разпоредби.
- (15) Отпратките в Закона към други значими нормативни актове (напр., Кодекса на труда и законите за пенсионното и здравното осигуряване или трудовите възнаграждения) следва да бъдат изрични.
- (16) Вътрешните отпратки от една към друга разпоредба на Закона следва да точно да спазват номерацията на разпоредбите.