



5/23/2022

**X** 03-00-138/22/23.05.2022

Signed by: Albena Yordanova Angelova

(моля цитирайте при отговор)

ДО

**Г-ЖА НИКОЛИНА СТОЯНОВА**

**ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ  
„МОДЕРНИЗАЦИЯ НА  
АДМИНИСТРАЦИЯТА“ В  
АДМИНИСТРАЦИЯТА НА  
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ**

**На Ваш № 02.11-27/18.04.2022 г.**

**Относно:** Предложения за промени в Закона за държавния служител

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО СТОЯНОВА,**

Във връзка с писмо с рег. № 03-00-138/18.04.2022 г. относно предоставяне на предложения, във връзка с подготвянето на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (ЗДСл), Министерство на правосъдието отправя следните предложения:

1. В чл. 10 от ЗДСл да се създаде уредба, която да регламентира възможност за обявяване на конкурсна процедура за длъжност, която предстои да бъде освободена. Подобна хипотеза е предвидена в чл. 90, ал. 2 от Кодекса на труда - конкурс се обявява за длъжност, която е обявена за заемане с конкурс със закон, или когато длъжността е свободна или предстои да бъде освободена, както и при продължително отсъствие на лицето, което я заема, за времето до завръщането му. Подобна регламентация ще даде възможност на по-ранен етап да се предприемат действия по своевременно обезпечаване функционирането на администрацията с човешки ресурс;

2. Да се извърши промяна на ал. 3 на чл. 12 от ЗДСл, съгласно която срокът за изпитване не тече през времето, през което държавният служител е бил в законоустановен отпуск. При прилагането на нормата в практиката са налице затруднения при изчисляването на срока за изпитване (необходимо е да се отбележи обстоятелството, че съдебната практика е противоречива при идентични казуси в това направление), например: служителят е бил в платен/неплатен отпуск – възниква въпросът следва ли да се изключват почивните дни, ако периодът на отпуск обхваща дни от различни работни седмици (от сряда до сряда напр.), тъй като този вид отпуск се ползва в работни дни; служителят е бил в служебен отпуск - следва ли и този вид отпуск да се изключва при изчисляването; служителят е бил в отпуск поради

временна неработоспособност - следва ли да се изключват почивните дни, ако периодът на отпуск обхваща дни от различни работни седмици (от сряда до сряда напр.), тъй като този вид отпуск се ползва в календарни дни. Предлагам да се въведе законодателна яснота, с оглед елиминиране на случаите на отмяна по съдебен ред на заповеди за прекратяване на служебни правоотношения поради неправилно изчислен срок;

3. Да се извърши промяна на ал. 3 на чл. 94 от ЗДСл, съгласно която сроковете при налагане на дисциплинарни наказания не текат, когато държавният служител е в законоустановен отпуск. Съображенията за необходимостта от промяна са идентични на същите по т. 2;

4. Да се извърши промяна на ал. 1 на чл. 15 от ЗДСл, съгласно която държавният служител може да бъде назначаван за определен срок за заместване на държавен служител, който отсъства от работа повече от три месеца. Предлагам срокът на отсъствие от работа повече от три месеца да бъде намален на един месец. В практиката възникват случаи на отсъствие на държавни служители поради ползване на отпуск за временна неработоспособност, последователно представящи съответните болнични по 30 календарни дни, като сумирано се стига понякога до отсъствия на служители от 6 до 9 месеца. Промяната ще даде възможност за назначаване на заместник на по-ранен етап и своевременно обезпечаване функционирането на администрацията с човешки ресурс до завръщането на титуляря;

5. Чл. 16, ал. 1 от ЗДСл определя възможността органът по назначаването еднократно да предложи на определен държавен служител, който отговаря на минималните и специфичните изисквания, предвидени за незаетата длъжност, работа по вътрешно съвместителство за срок до назначаването на служител на незаетата длъжност, но за не повече от 6 месеца. В ал. 2 на същия член законодателят е въвел ограничението, съгласно което органът по назначаването не може да предлага втори път на един и същ служител да изпълнява по вътрешно съвместителство същата длъжност. Въведеното ограничение създава затруднения при обезпечаване функциите на конкретната длъжност, в случай че същата е била вече заета въз основа на конкурс, конкурентен подбор или мобилност и отново е освободена. Предлагам промяна на ал. 2: „(2) Органът по назначаването не може да предлага втори път на един и същ служител да изпълнява по вътрешно съвместителство същата длъжност, освен в случаите когато длъжността е била заета по съответния законов начин и отново е освободена.“ По този начин ще се даде възможност за преодоляване на трудностите при функционирането на администрацията при наличието на незаети длъжности до назначаване на титуляри;

6. Чл. 16, ал. 3 от ЗДСл урежда, че при работа по вътрешно съвместителство държавният служител получава заедно със заплатата си и 50 на сто от минималния размер на основната заплата за незаетата длъжност. Основната месечна заплата се определя по нива и степени, като всяко ниво на основните месечни заплати за длъжност включва четири степени. На практика от уредбата на ал. 3 не става ясно в коя именно степен на съответното ниво на основната месечна заплата следва да се определя допълнителното възнаграждение за съвместителството. С оглед което, предлагам промяна на ал. 3: „(3) В случая по ал. 1 държавният служител получава заедно със заплатата си и 50 на сто от минималния размер на заплатата от първата степен на нивото на основните месечни заплати за съответната незаета длъжност.“ Положителното въздействие от въвеждането на предложената промяна е внасянето на яснота и премахването на възможността за различно тълкуване на правната норма;

7. Чл. 17, ал. 1 и ал. 2 от ЗДСл уреждат, че за всеки държавен служител съответната администрация съставя и води служебно досие, като в служебното досие се отразяват постъпването и освобождаването от държавна служба, длъжностната характеристика, професионалното развитие и отличията, които е получил, отпуските, наложените наказания, както и декларациите по чл. 29. Предлагам в чл. 17 от ЗДСл да се създаде уредба, която да регламентира възможност документите или част от тях по ал. 2 да се създават и съхраняват като електронни документи. Подобна хипотеза е предвидена в чл. 128б, ал. 3 от Кодекса на труда – част от документите от трудовото досие на работника или служителя могат да бъдат създавани и съхранявани като електронни документи. Видът и изискванията за създаването и

съхраняването на електронни документи в трудовото досие на работника или служителя са определени с наредба, приета с ПМС № 71 от 10.05.2018 г., обн. ДВ бр. 40 от 15.05.2018 г. Подобна регламентация ще доведе до намаляване на хартиения документооборот и необходимостта от обезпечаване на архивни помещения за съхранение на досиетата, оптимизиране на работните процеси, както и до непрекъснат достъп на служителите до документите в досиетата им;

8. По аналогия на уредбата на чл. 58, ал. 1 от ЗДСл, предлагам да се уреди възможност на органа по назначаване със съгласието на държавния служител да прекъсва разрешен неплатен или служебен отпуск, когато нуждите на службата налагат;

9. В чл. 67, ал. 5 от ЗДСл са регламентирани шест хипотези, в които индивидуалната основна заплата може да се увеличава. Една от възможностите за увеличение на основните месечни заплати е въз основа на годишната оценка на изпълнението на длъжността, като тази възможност обхваща увеличение, което е относимо едновременно за всички служители в административната структура (с оглед уредбата в чл. 14, ал. 1 от Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация). Текстът на чл. 14, ал. 1 от НЗСДА обективно възпрепятства възможността да се увеличи заплатата отделно на конкретен служител по преценка на органа по назначаване. Стига се до безизходица: независимо че служителят изпълнява задълженията си на високо ниво и органът по назначаване има желание и възможност за увеличение на заплатата му, законово същият е възпрепятстван докато не се вземе решение за увеличение на заплатите на това основание при наличие на финансов ресурс за всички служители в административната структура. Предлагам:

а) да се създаде уредба, даваща възможност на органа по назначаване за преценка за увеличение на индивидуалната основна месечна заплата въз основа на годишната оценка на изпълнението на длъжността отделно на държавен служител при ограничен финансов ресурс;

б) да се уреди възможност за увеличение на заплатата в следната хипотеза: при достигане на професионален опит, надвишаващ максималния за длъжността в рамките на определената степен, на служителя да се увеличава заплатата в рамките на последващата степен на същото ниво на основната месечна заплата за длъжността.

Предложените промени ще разширят възможностите на органа по назначаването за увеличение на основните месечни заплати на служителите, до мотивиране на служителите за професионално и ефективно изпълнение на служебните си задължения и до създаване на способ за увеличение на заплатите на дългогодишни служители с изостанали във времето възнаграждения, но с богат професионален опит;

10. В чл. 82а от ЗДСл, уреждащ временното преназначаване на държавен служител в същата администрация, е предвидено същият да бъде преназначен за срок не по-дълъг от 4 години на друга длъжност в същата администрация, ако отговаря на минималните и специфичните изисквания за нейното заемане. Предлагам:

а) да се създаде уредба, която да регламентира възможността за предсрочно прекратяване на временното преназначаване по преценка на органа по назначаването или по искане на държавния служител, по аналогия с разпоредбата на чл. 81б, ал. 5 от ЗДСл. Промяната ще даде възможност и на двете страни по правоотношението да прекратяват предсрочно временното преназначаване при наличието на обективни обстоятелства. Положителното въздействие от въвеждането на предложената промяна е избягване на евентуални съдебни спорове;

б) да се създаде уредба, от която да е ясно, че когато временно преназначен служител се завърне на предишната си длъжност, индивидуалната му основна месечна заплата се определя в същия размер, получаван преди преназначаването му, в случай че индивидуалните основни месечни заплати в администрацията не са увеличавани въз основа на годишната оценка на изпълнението на длъжността. А в случай че индивидуалните основни месечни заплати на служителите в администрацията са увеличавани въз основа на годишната оценка на изпълнението на длъжността в периода на временното преназначаване на служителя, да се създаде уредба, позволяваща увеличение на основната месечна заплата на служителя при завръщането му на предишната длъжност в размер, увеличен със съответния процент, с който

се е увеличила индивидуалната му основна месечна заплата по време на преназначаването му. Положителното въздействие от въвеждането на предложената промяна е внасянето на яснота и премахването на възможността за различно тълкуване на чл. 82а от ЗДСл, както и ограничаване на евентуален дисбаланс в размера на основните месечни заплати;

11. Чл. 84 от ЗДСл регламентира, че при отсъствие на държавен служител изпълнението на служебните задължения се осъществяват от непосредствения ръководител или от друг държавен служител от състава на съответната администрация. В случаите на заместване от друг държавен служител, когато отсъствието е над 30 дни, със заповедта за заместване се определя допълнителна заплата в размер 50 на сто от минималния размер на основната заплата за длъжността. От уредбата не става ясно коя е началната дата за изплащане на допълнителното възнаграждение и в коя именно степен на съответното ниво на основната месечна заплата следва да се определя допълнителното възнаграждение за заместването. С оглед което, предлагам промяна на ал. 4: „(4) Когато отсъствието е над 30 дни, се изисква писменото съгласие на заместника и със заповедта по ал. 2 се определя допълнителна заплата в размер 50 на сто от минималния размер на заплатата от първата степен на нивото на основните месечни заплати за длъжността, считано от първия ден на заместването.“ Положителното въздействие от въвеждането на предложената промяна е внасянето на яснота и премахването на възможността за различно тълкуване на правната норма;

12. В Глава шеста „Прекратяване на служебното правоотношение“ предлагам да се създаде уредба, която да е унифицирана относно изчисляване на сроковете. Различните норми уреждат различен начин на изчисляване на сроковете. Съгласно чл. 103, ал. 1, т. 1 от ЗДСл, страната, към която е отправено предложението за прекратяване на правоотношението по взаимно съгласие, е длъжна да вземе отношение по него и да уведоми другата страна в десетдневен срок от получаването му. От уредбата не става ясно коя е началната дата за изчисляване на срока – следва ли да се включва деня на получаването на предложението или срокът започва да тече от следващия ден на получаването му. Съгласно чл. 105, ал. 2 от ЗДСл, служебното правоотношение се прекратява с изтичането на едномесечен срок, който започва да тече от деня на подаване на заявлението. Предлагам:

а) промяна на чл. 103, ал. 1, т. 1: „по взаимно съгласие на страните, изразено писмено; страната, към която е отправено предложението, е длъжна да вземе отношение по него и да уведоми другата страна в десетдневен срок от следващия ден на получаването му; ако тя не направи това, се счита, че предложението не е прието“;

б) промяна на чл. 105, ал. 2: „Служебното правоотношение се прекратява с изтичането на едномесечен срок, който започва да тече от следващия ден на подаване на заявлението“.

Положителното въздействие от въвеждането на предложените промени е внасянето на яснота, премахването на възможността за различно тълкуване, унифициране на норми относно изчисляване на сроковете и елиминиране на случаи на отмяна по съдебен ред на заповеди за прекратяване на служебни правоотношения поради неправилно изчислен срок;

13. Чл. 122 от ЗДСл урежда възстановяване на предишната държавна служба (предишната длъжност) при отменяне на заповедта за прекратяване на служебното правоотношение от органа по назначаването или от съда. Предлагам да се създаде уредба, подобна на предвидената в чл. 232 от Закона за Министерството на вътрешните работи: „При отмяна на заповедта за прекратяване на служебното правоотношение държавните служители в МВР се възстановяват на предишната длъжност и могат да я заемат, ако в двуседмичен срок от влизането в сила на административния акт или на съдебното решение се явят в съответната структура. Когато предишната длъжност не е вакантна или е съкратена, държавните служители в МВР се възстановяват на друга длъжност в рамките на съответния вид по чл. 143, ал. 1“. По този начин ще е налична законова възможност органът по назначаване, при извършени структурни промени по време на водене на съдебен спор по законосъобразността на прекратяване на служебно правоотношение, да възстанови служителя на друга длъжност, когато предишната длъжност не е вакантна или е съкратена.

Положителното въздействие от въвеждането на предложената промяна е разширяване на възможностите на органа по назначаването за необходими текущи управленски решения по организационно-структурни въпроси, своевременно обезпечаване функционирането на администрацията и избягване на евентуални съдебни спорове;

14. Предлагам промяна във връзка с разпоредбите на § 7 от Преходните и Заключителните разпоредби на ЗДСл, съгласно които: ал. 1 - държавен служител, който бъде избран за народен представител, министър, кмет или бъде назначен за областен управител или бъде избран или назначен за едноличен орган на власт, негов заместник или член на колегиален орган на власт, има право след прекратяване на пълномощията му да заеме предишната си длъжност. За времето на отсъствието му на същата длъжност може да бъде назначено друго лице като заместник. В случаите, когато тази длъжност е закрита, на лицето се предлага друга равностойна длъжност по служебно правоотношение в същата администрация; ал. 2 - правата по ал. 1 имат и членовете на политическите кабинети, съветниците и експертите към тях.

Предлагам чрез изрична регламентация да се внесе яснота дали правоотношението на държавния служител в хипотезата на § 7 може да продължи да съществува и той да ползва неплатен отпуск или правоотношението следва да се прекрати. В случай че правоотношението се прекратява, да се предвиди уредба на какво основание може да бъде назначено друго лице на тази длъжност и на какво основание впоследствие ще се прекрати правоотношението му. Необходимо е да се отбележи обстоятелството, че съдебната практика е противоречива при прилагането на § 7.

Положителното въздействие от въвеждането на предложената промяна е внасянето на яснота, премахването на възможността за различно тълкуване, унифициране на практики и елиминиране на случаи на отмяна по съдебен ред на съответните заповеди.

Допълнително към гореизложеното, бих искала да споделя, че са налични и други законодателни празноти, създаващи затруднения при прилагането на действащото законодателство, за които също следва да бъдат предприети промени. Класификацията им може да бъде групирана по следния начин:

1. В държавната администрация се наблюдава разнопосочна практика относно структурното звено, което обработва декларациите по чл. 35, ал. 1 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество - приема, регистрира, съхранява и публикува на интернет страницата, води и поддържа регистър за подадените декларации. В редица структури в държавната администрация тази дейност се осъществява от Инспектората по чл. 46 от Закона за администрацията, като Министерски съвет, Министерство на здравеопазването, Министерство на образованието и науката, Държавен фонд „Земеделие“, Държавна агенция за електронно управление и редица други.

Една от функциите и правомощията на инспекторатите е контролът по изпълнение на задълженията по ЗПКОНПИ, като тази дейност ясно и недвусмислено е уредена в Закона за администрацията и Наредбата за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи. Съгласно чл. 46, ал. 4, т. 7 от ЗА, инспекторатът осъществява контрол и извършва проверки по ЗПКОНПИ. Съгласно чл. 36 от Наредбата за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи, проверката на декларациите за имущество и интереси, както и производството по установяване на конфликт на интереси се извършват по реда на наредбата по § 2, ал. 6 от допълнителните разпоредби на ЗПКОНПИ.

В тази връзка, предлагам да бъдат предприети нормативни промени, които на законово ниво да уредят изрично структурното звено, което да извършва горевизираниите дейности по обработване на декларациите. Намирам за добра практика дейностите по обработване на декларациите да се извършват от съответните Инспекторати по чл. 46 от ЗА, като по този начин се осигурява оперативност, своевременно и текущо осъществяване на проверките и ефективност от тях, както и подобряване на работните процеси.

От една страна, целта на настоящото предложение е да се създаде единен механизъм за цялостната процедура от приемането и обработката до контрола и унищожението на декларациите, а от друга страна да се анализира административната тежест и дублирането на дейности, което се получава в администрации, където тези функции се възлагат на значително по-малки административни звена от Инспекторатите – в частност на звена „Човешки ресурси“.

Считам, че не е целесъобразно обработката и съхранението на декларациите да са в едно структурно звено, което след като извърши техническата изработка да изпраща/предава информацията, справки, протоколи и декларации на компетентната структура за преглед и проверка. Също така в практиката са налице случаи, при които на служители от други административни звена (въпреки законовото задължение на инспекторатите по контрол и проверка) е вменено задължение за изготвяне и публикуване на сайта списък на лицата, неподдали в срок декларациите, което като дейност е точно осъществяване на контролни функции. Основно правило и принцип на политиката на доброто административно управление и работата в държавната администрация е както ограничаването на административната тежест за гражданите и бизнеса, така и оптимизиране на работните процеси за постигане на по-висока степен по отношение икономичност, ефективност и прозрачност.

Също така предложението е аналогично на уредбата в Закона за съдебната власт, регламентираща подаването на декларации от съдиите, прокурорите и следователите. В чл. 175а, ал. 1 от ЗСВ изрично е регламентирано, че съдиите, прокурорите и следователите подават декларациите за имущество и интереси пред Инспектората към Висшия съдебен съвет.

В случай на преценка, че тази промяна не може да бъде реализирана, то тогава считам, че е необходимо осигуряването и обезпечаването на допълнителни бройки в звената, които извършват функции по обработка на декларации по чл. 35, ал. 1 от ЗПКОНПИ, за сметка на числеността на инспекторатите.

2. Държавният служител има право на представително облекло за всяка календарна година. Стойността му се дава в пари, като изборът и видът на облеклото се осигуряват от всеки държавен служител – съгласно изискванията на Раздел VI от Наредба за служебното положение на държавните служители. С Наредбата за безплатно работно и униформено облекло се определят условията и редът за осигуряване на работниците и служителите с безплатно работно и униформено облекло, т.е. спрямо служителите по трудови правоотношения в държавната администрация се прилагат нормите на тази наредба. Съгласно чл. 8, ал. 2 от наредбата, работното и/или униформеното облекло се предоставя на работника или служителя в готов вид в деня на постъпването му на работа. Считам, че това изискване на практика е приложимо за предприятия в частния сектор, но не и за изпълнението му в държавната администрация. Предлагам този проблем да бъде разрешен с по-подробна регламентация в НСПДС, като изрично се внесе яснота, че условията и редът за осигуряване на представително облекло за държавните служители е приложим и за работниците и служителите по трудови правоотношения в държавната администрация за осигуряване на работно облекло. Още повече че Раздел VI от НСПДС е наименован “Представително и униформено облекло”, а в текстовата му част се говори за “представително работно облекло”.

3. С Наредба за документите за заемане на държавна служба се определят необходимите документи към заявлението за назначаване на длъжност, определена за заемане от държавен служител. За заемане на държавна служба се подава писмено заявление за назначаване, като към него се представя и документ, удостоверяващ професионалния опит. Легална дефиниция на понятието „професионален опит“ се съдържа в разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, съгласно която минималният професионален опит, необходим за заемане на длъжността, включва времето, през което служителят е извършвал дейност в област или области, които са свързани с функциите, определени в длъжностната характеристика за съответната длъжност. В тази насока е и анализът на съдебната практика, съгласно която необходимият за заемането на длъжността минимален професионален опит по чл. 2, ал. 2 от НПКДА следва да е формиран

от време, през което кандидатът е извършвал дейности, свързани с функциите по длъжностна характеристика за съответната длъжност.

След приемане на Наредбата за структурата и организацията на работната заплата се направи разграничение между трудовия стаж и професионалния опит. С това беше отменен знакът на равенство между двете понятия и се прие, че е възможно да съществува придобит трудов стаж, като професионалният опит е различен като времетраене. Професионалният опит не е равен на продължителността на трудовия стаж. Професионалният опит се придобива винаги и само докато лицето извършва такива действия, които водят до усвояването на умения, знания, способности, без значение на юридическото основание за тяхното придобиване. Водещото за признаване на професионалния опит са действията на съответното лице, чрез които усвоява практични знания и умения.

С оглед което, предлагам да се въведе изискване към заявлението за назначаване да се представя и декларация по определен образец, удостоверяваща данни за периодите на ползване на отпуск поради бременност, раждане или отглеждане на дете, неплатен отпуск повече от 30 работни дни в една календарна година. Промяната ще доведе до коректно изчисляване на професионалния опит на кандидата, с оглед необходимостта от законосъобразна преценка дали кандидатът отговаря на условията за назначаване за държавен служител.

4. При определяне на изискванията за заемане на длъжността е необходимо в длъжностните характеристики да се посочва професионална област. В Постановление № 125 на МС от 24.06.2002 г. за утвърждаване на Класификатор на областите на висше образование и професионалните направления са индивидуализирани области на висше образование и професионални направления. В Класификатора не са уредени специалностите, спадащи към съответните професионални направления. Налице е липса на нормативен акт, индивидуализиращ специалностите от професионалните направления към съответните области на висше образование. Предлагам този проблем да бъде разрешен с по-подробна регламентация в Класификатора на областите на висше образование и професионалните направления, като изрично се внесе яснота за областите на висше образование, професионалните направления и специалностите към тях. Промяната ще доведе до законосъобразна преценка дали кандидатът отговаря на условията за назначаване за държавен служител.

5. Създаване на уредба, предвиждаща социално-битово и културно обслужване и спрямо държавните служители. Промяната ще доведе до възможността на органа по назначаване да осигурява подходящи условия не само за осъществяване на трудовия процес от служителите, но и за тяхното социално-битово и културно обслужване, като целта е да се повишава производителността на труда, да се укрепва стабилността на правоотношенията, да се подобрява битът на служителите, а това от своя страна ще доведе до благоприятно въздействие върху ефективността на трудовия процес. Също така ще се премахне разделението в това направление между държавните служители и служителите по трудово правоотношение, работещи в държавната администрация.

С уважение,

20.5.2022 г.

**X**

---

ДЕСИСЛАВА ГАЙДАРОВА  
ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА МП  
Signed by: Desislava Ivanova Gaydarova