



# СИНДИКАТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ „ПОДКРЕПА“

1125София  
Бул. "Драган Цанков" № 35

[www.sas-podkrepa.org](http://www.sas-podkrepa.org)

+359 2870 33 53  
e-mail: [nsasbg@yahoo.com](mailto:nsasbg@yahoo.com)

*Изх. № 01-41/09.05.2022 г.*

**ДО**  
**Г-ЖА КАЛИНА КОНСТАНТИНОВА**  
**ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ**  
**ПО ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ**  
**ГР. СОФИЯ**  
[m.filipova@government.bg](mailto:m.filipova@government.bg)

**ДО АДМИНИСТРАЦИЯТА НА**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**  
**ГР. СОФИЯ**  
[gis@government.bg](mailto:gis@government.bg)

ОТНОСНО: Стартирала процедура по предварителна обществена консултация по изготвяне на законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (ЗДСл)

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,**

В портала за обществени консултации бе публикуван консултационен документ, с който се открива процедура по предварително общественно обсъждане на предложения за изменение и допълнение на Закона за държавния служител. Конкретният повод за започване на обществена консултация е поетият с коалиционното споразумение ангажимент на управляващото мнозинство да въведе принципа на «споделените услуги» в организацията и работата на общата администрация, както и прилагането на централизиран подбор. Синдикатът на административните служители «Подкрепа» декларира готовност да участва активно в обсъждането на всяко конкретно предложение, свързано със законодателни инициативи за осъществяване на анонсираните намерения. Въвеждането на «споделени услуги» може да бъде целесъобразно и полезно в определени случаи, но в други крие огромни рискове за ефективността в дейността на администрацията и качеството на административното обслужване. Сходно наличие на плюсове и минуси констатираме и по отношение въвеждането на централизирания подбор. Поради тази причина, САС «Подкрепа» ще следи внимателно отправяните предложения в тяхната конкретика и ще изготви и представи детайлни становища за всеки конкретен случай, акцентирайки върху рисковете за правата и интересите на служителите.

Използваме старта на предварителната обществена консултация и поканата до всички заинтересовани да представят допълнителни въпроси, свързани с държавната служба, които биха могли да попаднат в обхвата на проект за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (ЗДСл). Това е една нова възможност за САС «Подкрепа» за пореден път да постави на дневен ред фундаментални и обществено-значими проблеми в областта на синдикалното сдружаване и социалния диалог при регламентацията на служебните правоотношения, както и да обърне внимание на най-дискутираните сред служителите въпроси свързани с техни конкретни трудови права.

### **По отношение на синдикалното сдружаване:**

Правото на синдикално сдружаване е гарантирано като основно право в Конституцията на Република България. То е уредено и признато и в редица международни актове, по които България е страна, сред които Международния пакт за икономически, социални и културни права, Международния пакт за граждански и политически права; Конвенция № 87 на МОТ за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране; Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). Всички те признават правото на всяко лице да образува и да членува в синдикална организация по свой избор за подпомагане и защита на икономическите си и социалните си интереси **и възлагат на държавите задължението да осигурят ефективното упражняване на това право.** Чл.3 от Конвенция № 87 указва изрично, че «публичните власти трябва да се въздържат от каквато и да е намеса, която може да ограничи това право или да попречи на неговото законно упражняване». ЗДСл регламентира правото на синдикално сдружаване в чл.44, но не създава достатъчно гаранции за свободното осъществяване на синдикална дейност, доколкото не предвижда предварителна закрила срещу уволнение за членове на синдикалните ръководства, аналогично на съществуващата такава в чл.333, ал.3 от Кодекса на труда. Това е съществен пропуск, който определено пречатства свободното упражняване на правото на синдикално сдружаване и активното реализиране на синдикални права, защото поставя под угроза съществуването на служебното правоотношение на служителите, които се ангажират със защитата на правата и интересите на своите колеги пред органа по назначаване.

На прецизиране подлежат и текстовете на ЗДСл, регламентиращи синдикалните организации, доколкото в практиката създават възможности за разнопосочно тълкуване. Неприемливо и ограничаващо е налаганото в някои случаи разбиране, че това трябва да са нарочни отделни и специални организации на държавни служители по подобие на синдикалните организации във въоръжените сили и МВР. Ясно дефинираните и категорично регламентираните ограничения при последните, произтичат от особените функции на армията и полицията и особения и специален режим на регламентацията на отношенията на полагащите труд в тях. Подобни предпоставки за специална регламентация не съществуват по отношение на лицата, работещи по служебно правоотношение извън въпросните специални системи. В ЗДСл липсва ограничение подобно на съществуващото в ЗЗМВР, например, според което «синдикалните организации, в които членуват държавни служители в МВР, нямат право да се присъединяват или да членуват в национални синдикални организации извън МВР». Следователно, синдикалните организации, в които членуват държавни служители, могат да членуват в национални синдикални организации, каквато е и практиката у нас. В същото време, в ЗДСл се разминава съществено с разпоредбите на Кодекса на труда по отношение на вписването на синдикалните организации, както и по отношение на възможността поделения на съответните организации да придобиват качеството на юридическо лице съгласно устава на организацията, в чиято структура са изградени и членуват.

### **По отношение на социалния диалог:**

23 години след влизане в сила на Закона за държавния служител е крайно време в него най-сетне да се създаде нормативна уредба на колективните преговори и колективното трудово договаряне. От приемането на ЗДСл до днес няма каквото и да е аргументирано обяснение за липсващата уредба по отношение на колективното трудово договаряне за полагащите труд по служебно правоотношение. Както Конституцията, така и ЗДСл уреждат правото на синдикално сдружаване за служителите, но неразбираемо защо, държавата не желае да уреди възможността за колективно трудово договаряне в случаите, когато на практика самата тя, чрез органите по назначаване е страна по правоотношение, свързано с полагане на труд – служебно правоотношение. Така възможността служителите да членуват в синдикална организация за да реализират колективна защита на своите права и интереси, до голяма степен се обезсмисля и формализира. Безспорно е, че колективното трудово договаряне е най-ефективният и най-популярен инструмент за осъществяване на социален диалог. Отказът да се създадат нормативни предпоставки и гаранции за колективно трудово договаряне по отношение на служителите е красноречив израз на отношението на държавата към правата на тази част от полагащите труд български граждани. Необяснима е позицията на публичните власти, чрез която те насърчават социалния диалог и се позиционират и афишират като гаранци за правата на работещите, но само ако този диалог и тези права се реализират в правоотношения извън държавната служба. Този немотивиран и неоправдан от нищо подход е още по-осезаем при съпоставяне на работещите в администрацията по трудово правоотношение от една страна и тези по служебно правоотношение, от друга. За едните колективното трудово договаряне е нормативно призната и регламентирана възможност, а за другите законодателната празнота се приравнява практически на мълчалива забрана. **Настояваме в Закона за държавния служител да се регламентира ясно и детайлно правото на колективно трудово договаряне за работещите по служебно правоотношение.**

### **По отношение на регламентацията на конкретни права и задължения:**

Качеството на административното обслужване и дейността на администрацията, а оттам и ефективното функциониране на държавата са в пряка зависимост от привличането и задържането на квалифицирани специалисти. Възнаграждението и останалите условия на труд са основни фактори за това, наред с възможностите за реализация и кариерно развитие. Законът за държавния служител бе приет през 1999 година, като от 2000 година бе осъществено разделението на заетите лица на работещи по трудово правоотношение и работещи по служебно правоотношение. С въвеждането на „държавната служба” бе регламентиран и статута на държавния служител. Първоначално, това бе статут ползващ се с определени привилегии, които бяха причина заемаването на подобни длъжности да се възприема като своеобразно обществено постижение и признание. Последователно и целенасочено, през годините бяха налагани и извършвани нормативни промени, които до такава степен ограничиха правата и привилегиите на държавните служители, че към днешна дата уредбата на служебните правоотношения, прави заемаването на държавна служба непривлекателно и непрестижно. При тази ситуация, първоначално регламентираните от ЗДСл условия на труд търпят през годините множество промени, които неизменно са в посока ограничаване на права. Служебните правоотношения възникват не въз основа на



индивидуален трудов договор, а чрез акт за назначаване, т.е. липсва възможността за индивидуално трудово договаряне, а както бе посочено, не е налице и уредба на колективното договаряне на условията на труд. Многобройни са примерите на различно третиране на работещите по трудово и служебно правоотношение. Важно е да се допълни и отбележи, че уредбата на трудовите права в Кодекса на труда в общия случай е диспозитивно, с гарантирани минимални стандарти и опция за надграждане към по-благоприятно, а в ЗДСл регламентацията е изцяло императивна.

Така например, основният платен годишен отпуск според Кодекса на труда е в размер на **НЕ ПО-МАЛКО** от 20 работни дни (чл.155, ал.4 от КТ), като в чл.156а изрично се посочва, че **по-големи размери на отпуските по чл. 155 и 156 могат да се уговорят в колективен трудов договор, както и между страните по трудовото правоотношение**. При приемането на Закона за държавния служител, първоначалната редакция (от 1999 г.) на чл.56, ал.1 от ЗДСл императивно фиксира размера на платения годишен отпуск на държавния служител на 30 работни дни, като в ал.2 посочва, че «държавният служител според неговия ранг и служебен стаж има право и на допълнителен платен отпуск в размер до 20 работни дни». Тези размери важат до 2008 г., когато основният платен годишен отпуск се фиксира в ал.1 на чл.56 на 20 работни дни, а възможността за допълнителен отпуск по ал.2 се редуцира до 15 работни дни. През 2011 г. размерът на основния отпуск се запазва фиксиран на 20 работни дни, а възможността за допълнителен отпуск според ранга и служебния стаж се премахва. Така, към днешна дата, в ЗДСл не съществува каквато и да е възможност, подобно на правилата на КТ, за предоставяне на повече от 20 работни дни основен платен отпуск, дори чрез колективно трудово договаряне. Могат да бъдат дадени и други подобни примери, които нагледно и красноречиво доказват, че битуващите в публичното пространство привилегии за държавните служители не са нищо повече от мит.

С реализираната през периода 2010 – 2012 година реформа по отношение на формирането и изплащането на възнагражденията на служителите, бяха наложени правила, които вече десетилетие създават сериозни проблеми и са нормативно препятствие за ръст на заплатите на държавните служители. Тенденцията чрез популистки промени в законодателството да се постига само орязване на трудови права на служителите трябва да бъде не само преустановена, но и категорично обърната. Необходимо е преразглеждане на всички права на служителите, както и на възможностите за диспозитивна регламентация, особено в контекста на правото на колективно трудово договаряне. Необходим е и сравнителен анализ за съпоставяне на правата, регламентирани чрез Кодекса на труда и тези, уредени в Закона за държавния служител, като различията трябва се сведат само до необходимия и обоснован минимум, който не може да бъде преодолян и произтича само от функционалните разлики, свързани с естеството на полагаания труд по трудови или служебни правоотношения. В този смисъл, липсва каквато и да е обосноваост в законодателното решение работещите по служебно правоотношение, както и по трудово правоотношение в администрацията, да бъдат лишени от право на допълнително възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит. Няма служител в администрацията, за който това да не е основен проблем, в който прозира дискриминационния подход на публичната власт при законотворчеството. Липсата на аргументи за различното третиране на работещите по отношение на това допълнително трудово възнаграждение е коментирана многократно от социалните партньори, вкл. работодателските организации и тези коментари никога не са получавали приемлив и мотивиран отговор.

В заключение, САС «Подкрепа» декларира готовността да представи конкретни предложения за изменения и допълнения в ЗДСл в аспектите коментирани по-горе, ако изпълнителната власт действително желае да намери решение на най-важните проблеми свързани с държавната служба и готова за конструктивен диалог с организация, която легитимно представлява заетите в административните структури. Тук съзнателно пропускаме многобройните въпроси, възникващи при прилагането на подзаконови актове, уреждащи различни аспекти на правоотношенията със служителите в администрацията, доколкото те не са свързани пряко с текстове от ЗДСл и остават извън обхвата на настоящата процедура за предварителна обществена консултация.

09.05.2022 г.

София

*С уважение.*

  
.....  
**КРЕМЕНА АТАНАСОВА**

Заместник-председател

Синдикат на административните служители "ПОДКРЕПА"

