

ЧУЖДЕСТРАНЕН ОПИТ / FOREIGN EXPERIENCE

НОВОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА СЛУЖИТЕЛИТЕ В РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЯ

Борче Давитковски¹
Елена Давитковска²
Драган Гоцевски³

NEW CIVIL SERVICE LEGISLATION IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

Borche Davitkovski
Elena Davitkovska
Dragan Gozevski

Abstract: The Civil Service system in Macedonia, was formally constituted with the adoption and enactment of the Law on Civil Service in 2000. A flaw made that, was that it regulated the status of only a small margin of public sector employees: those employed in government agencies, ministries and units of local self government. Throughout 2010, the Law on Public Servants was enacted, attempting to regulate the status of the remaining public sector employees. This 10 year long run, on regulating the status of a large number of peoples status, with two separate Laws, proved to be erroneous. As the Law on Civil Servants saw 27 ammendments since its adoption till 2012, and the Law on Public Servants was succumbed to a number of Constitutional Court Decisions which rendered its text, virtually unusable.

With goal, to remedy this situation, the competent Ministry for Information Society and Administration had prepared and published (11th of August 2012) the Law on Administration, whose current text shall be the subject of this papers analysis.

Key words: administration agency, civil servants, public servants, Ministry of information society and administration.

1. Въведение

Системата на служителите в Република Македония формално правно се конституира с приемането на първия Закон за държавните служители (ЗДС) през 2000 г.⁴, с което само отчасти бе решен въпросът за правния статут на работещите в публичния сектор, тъй като този закон регулираше положението на работещите в министерствата и единиците на местното самоуправление.

През 2010 г.⁵ бе приет и Закон за публичните служители (ЗПС), с който се направи опит да се уреди правният статут на останалите работещи в публичния сектор. Този опит с два нормативни акта да се уреди статута и положението на работещите в публичния сектор очевидно беше погрешен, тъй като ЗДС претърпя огромен брой изменения и допълнения⁶, а втория – ЗПС – след няколко решения на Конституционния съд стана практически неприложим⁷.

¹ Професор, д-р в Юридическия факултет на Университета „Св. Кирил и Методий“ в Скопие.

² Доцент, д-р в Американския колеж – Скопие.

³ Асистент, д-р в Юридическия факултет на Университета „Св. Кирил и Методий“ в Скопие.

⁴ Закон за държавните служители, Д. В., бр. 59/2000 г.

⁵ Закон за публичните служители, Д. В., бр. 52/2100 г.

⁶ Промени в закона са правени през 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 и 2012 години, и то по няколко за всяка година.

⁷ Промени в закона са правени през 2010, 2011 и 2012 години и то по няколко за всяка година.

Компетентното Министерство на информационното общество и администрацията, за да преодолее подобно правно състояние подготви Закон за администрацията, който ще бъде коментиран в този труд и по-точно – неговата версия от 11.07.2012 година, обявена на Уеб страницата на Народното събрание на Република Македонија.

2. Общи положения на законовата уредба

Както може да се види от самото наименование на Закона за администрацията, законодателят се опитва да подведе правния статут на работещите в публичния сектор под единното наименование на закона и това е понятието „администрация”. С това понятие се обхващат както работещите в класическите държавни органи и органите на единиците на местното самоуправление, чиито статут беше регулиран със ЗДС, така също и на работещите в организациите, фондовете, публичните предприятия и др. управителни тела и парадържавни органи, които досега попадаха в ЗПС.

Все пак от структурата на правно нормиране може да се направи извод, че първият дял от закона, по-точно от глава I до глава VIII вкл., е посветен на регулиране на правния статут и положението на всички, работещи в публичния сектор, които имат статут на администрация. От глава IX до глава XIII се нормират правно спецификите на работещите в класическата държавна администрация и в единиците на местното самоуправление, заедно със заплатите на държавните служители. Отделен дял – глави XIV и XV – са посветени на работещите в публичната администрация в по-широк смисъл и накрая законодателят повторно в глава XVII регулира единствения регистър на държавни и публични служители, надзора и преходните и заключителни разпоредби.

3. Дефиниция за административен служител

Доколкото се коментира съдържанието на работния текст на Закона за администрацията, в сравнение с разрешените, предвидени в ЗДС и ЗПС, новият текст представлява консолидиране на съществуващите разпоредби с малки промени, за които ще стане дума по-нататък в този труд. Както вече стана ясно, първият дял от законовия текст е посветен на общото регулиране на стату-

та, правата и задълженията на работещите в публичния сектор, като се използва терминът „административни служители”.

В отделен дял законът урежда и статута на Агенцията за администрация, основана като Агенция за държавните служители със ЗДС от 2000 година.

Съгласно новият проектозакон се определят и основните принципи за работа на държавната служба, с които се осигурява конституционност-образност и законосъобразност, прозрачност, защита на правата на страните и защита на публичния интерес, обслужваща ориентация на административната служба, еднаквост, безпристрастност и обективност, достъпност и съответна процедура, професионално отношение в службата, икономичност и доверие, работа, основана на заслугите и преимуществата на кандидатите, включени в длъжностните компетенции.

Преди да продължим с дефинирането на административния служител според новия Закон за администрацията, с цел да избегнем недоразумения при прилагането на терминологията в правната практика, чувстваме нужда да обясним използването на термина „администрация” в по-широк контекст. В съвременната литература и правната мисъл понятието администрация има по-широк обхват от този, утвърден със Закона за администрацията. Понятието за администрация може да се дефинира от два аспекта – администрация във функционален и в организационен смисъл. Това означава, че понятието има двойно значение и отговорът на питането „какво означава администрация” не може да бъде един и се нуждае от обяснението на най-малко два аспекта⁸.

Функционалният аспект за администрация се нарича още и материално понятие. Самата дума „функционален” означава, че се има предвид функция, акция, работа, дейност, активност, а в конкретния случай се мисли за управленска, административна функция, съставена от повече дейности, извършвани от определени органи на публичната администрация.

Следователно дефинирането на администрация във функционален или материален смисъл е всъщност отговорът на питането – какво работи публичната администрация. Така стигаме до отговора, че тя управлява публичните работи или дейности.

⁸ Гризо Н., С. Гелевски, Б. Давитковски, А. Павловска-Данева. Административно право. Юридически факултет – Скопие, 2011, с. 13.

Функционалният аспект на понятието администрация се състои от:

– административната функция – сбор от действия, които означават осъществяване на власт: правомощия за издаване на разрешителни и лицензи, издаване на забрани и очертаване на обвързачи гражданите отношения, които при липса на доброволно изпълнение са гарантирани от прилагането на принуда.

– административната дейност – сбор от правомощия (служебни или при поискване), които се упражняват поради реализиране на социални или обществени цели или за цели, които са в общ интерес на всички граждани.

Организационният аспект за администрация се нарича още формално понятие. Думата „организационен“ навежда на факта, че се отнася за орган, организация. При това се мисли за административен орган, административна организация. По този начин администрацията в своето второ, организационно значение представлява сбор от органи или институции, на които е поверено да управляват публични работи. Тези институции могат да бъдат публични (държавни или от местното самоуправление) или частни (когато им са прехвърлени публични правомощия за осъществяване). Без значение е фактът дали става дума за администрация, която се състои само от публични институции, или пък това са частни лица/организации, на които са прехвърлени за осъществяване публични политики – винаги те всички се подчиняват на разпоредбите, дефиниращи условията им за действие. Най-много от тези разпоредби са от областта на административното право.

Следователно при определяне на администрацията в организационен или функционален аспект се излиза от субектите, които извършват определени дейности, а не от природата и характера на дейностите⁹. Публичната администрация в организационен или формален аспект обхваща:

– държавната администрация – министерства, колективни органи, административни организации;

– местно самоуправление – кмет, съвет на града/общината;

– публичните служби – органи на образование, здравеопазване, наука, култура;

– фондовете – здравен, пенсионен, воден, пътен;

– публични предприятия;

– търговски дружества с публични правомощия и

– неправителствени организации с публични правомощия.

От изложеното се вижда, че понятието за администрация има всеобхватно значение и включва: институциите, кадрите и правните разпоредби, определящи тези аспекти на публичната администрация, но и задълженията, които всички тези организации с публични правомощия имат. Оттук може да се извади заключението, че Законът за администрацията под термина „администрация“ подразбира само един сегмент от това, което в теорията се разбира при този термин, и това са кадрите.

Организационната дефиниция за административните служители според Закона за администрацията определя административните служители като работещи в органите на централната и местната власт и по-точно:

– Службите на Народното събрание на Македония.

– Кабинета на президента на Република Македония.

– Канцеларията на министър-председателя.

– Службите при Министерския съвет на Република Македония.

– Органите на административна власт (министерства, органи в състава на министерства, административни организации, самостоятелни органи на държавната администрация) и други държавни органи.

– Институциите по дейностите от основното, средното и висшето образование, културата, здравеопазването, труда и социалните дейности, социалната защита и защитата на децата.

– Администрацията на общините и на град Скопие.

Изключения от организационната дефиниция за административен служител според новите разпоредби, в смисъл на лица, които работят в административни организации и чиято работа се състои в непосредствено извършване на функции и дейности от обществен интерес са:

– работниците в здравеопазването и в здравни служби;

– художниците, помощно-художническият състав и служители, работещи в органите по дейност култура;

⁹ Гризо, Н., Б. Давитковски, А. Павловска-Данева. Публична администрация, Юридически факултет – Скопие, 2011, с. 14.

– научно-преподавателските кадри и мощно-преподавателските кадри във висши училища и научни организации;

– работещите в публични предприятия и търговски дружества, формирани от страна на Република Македонија, общините и службите на град Скопие;

– работещите в правосъдието;

– работещите в регулаторни органи;

– работещите на отделни длъжности и овластени с промощия по закон;

– ръководните лица на административна служба;

– работещите в администрацията с помощни и технически функции.

Начинът за постъпване на работа, награждането и кариерното развитие в службата, начинът за прекратяване на работата и други права и

задължения за тези работещи са уредени в общите правила за трудовите правоотношения, както и в законите, уреждащи съответната област.

Единственото законово задължение според Закона за администрацията, което важи за всички, работещи в публичния сектор е задължителното им обявяване в Регистър на държавните и публичните служители, за който ще стане дума по-нататък в труда.

В предложеният текст на Закона за администрацията се прави и функционално определяне на понятието административен служител като лице, което извършва дейност по функциите на държавата или което работи за публичен интерес по силата на закон, съгласно Конституцията на Република Македонија, законите, и международните договори, ратифицирани съгласно Конституцията.

Таблица 1. Значение на изразите, употребени в закона

Администрация	работещите в административна служба
Административна служба	държавна и публична служба
Административни дейности	всички актове и действия, чрез които се изразяват и извършват правомощията на административната служба
Административен служител	лице, работещо в административна служба със статут на държавен или публичен служител
Секретар	генерален секретар, държавен секретар, секретар на община, секретар на община в град Скопие и секретар на града Скопие
Държавен служител	лице, работещо в държавна служба на орган, според Конституцията или според закон
Държавна служба	органите на държавната и местната власт и други държавни органи, създадени по Конституция или закон
Публичен служител	лице, работещо в публична служба по дейности, свързани с дейността на публичната служба съгласно закон
Публична служба	институции, извършващи дейности от публичен интерес в образование, здравеопазване, култура, наука, труд и социални дейности, социална защита, защита на децата, организирани като образования, фондове, агенции и други служби за обществен интерес, образувани със закон

Публична услуга	услуга в обществен интерес, утвърдена със закон
Дейност от публичен интерес	публична услуга, която извършват институциите по дейностите за образование, здравеопазване култура, наука, труд и социални дейности, социална защита и защита на децата, организации, фондове, агенции, публични предприятия, както и други видове дейности и служби от обществен интерес, утвърдени със закон
Публично овластяване	осъществяване на публичен интерес по закон
Ръководно лице на административна служба	назначено или избрано по закон или друг подзаконов акт лице, което ръководи държавна служба, както и ръководещ публична служба орган по закон
Лица със специални длъжности и овластявания	работещи в административна служба с овластявания, права, задължения и отговорности по специален закон
Помощен и технически персонал	работещи в административна служба с технически и помощни задачи, по този или друг закон
Работни компетентности	сбор от знания, отношения, възможности и активности, необходими за извършване на определена работа
Съответно работно място	работно място, което отговаря на степента и вида на образованието, работните компетентности, както и на работните възможности на служителя
Работа по стаж	времетраенето на работния стаж или дейност, включено в изискването за завършване на съответна степен на образование на административния служител
Регистър на държавните и публичните служители	единствена електронна база-данни като интегрирана информационна система за работещите в държавната публичната служба и за работещите в административни служби, които нямат статут на административни служители и осъществяват своите права за работа съгласно специални закони или общите разпоредби за труд
Единствен личен идентификатор	единствен и непроменлив идентификационен номер на административния служител, определян електронно
Обработка на данни	всяка операция или сбор от операции, извършени въз основа на данни, по автоматичен или друг начин като – внасяне, запомняне, организиране, промяна, търсене, анализиране, използване, пазене, откриване, предоставяне за ползване, пренасяне, разменяне, блокиране, изтриване и унищожаване

Администриране на базата

сбор от мерки и действия за поддържане на целостта на данните в базата-данни, осигуряване на ниво на защита и достъпност на данните, поддържане, наблюдаване и защита на системата за обработка на данните, поддържане, наблюдаване и защита при предоставянето на данни, дизайн и наблюдение на перформансите на базата и организиране на стандарти за употреба и сигурност на базата

Законът за администрацията е предвиден като общ закон по отношение на Закона за общата администрация (по смисъла на таблица 1), но не е единствената уредба за всички въпроси по статута на административните служители. Той всъщност най-подробно урежда статута на работещите като държавни служители. Относно въпросите за особеностите при постъпване на работа, правата и задълженията, отговорността, оценяването, прекратяването на службата, защитата и решенията по правата и задълженията в работата на административен служител, за който съвместно е утвърдена отделна процедура, се прилага принципът „специалният закон дерогира общия“ и всички посочени въпроси се уреждат по специалния закон. Същите правила важат и за заплащането и добавките на административните служители – така, както са уредени със Закона за администрацията или друг закон и с колективен трудов договор.

За всички въпроси относно статута, правата и задълженията на административните служители, които не са уредени със Закона за администрацията, както и за въпроси, за които законът не препраща към друг закон, но засягат административни служители, се прилагат общите разпоредби за трудовите правоотношения.

4. Принципи за работа на административните служители

Принципите и началата, въз основа на които административните служители като цяло осъществяват своите задачи и задължения, предвидени в предлагания текст на Закона за администрацията, имат задължителен характер и са приложими за цялата администрация (по смисъла на таблица 1). Основните начала, утвърдени със ЗА са: принципът на законност, на прозрачност, на защита на правата на страните и защита на публичния интерес, принципът на обслужването от

административните служители, на еднаквост, безпристрастност и обективност, на недискриминация, на достъпност и съответна процедура за защита, на предвидимото отношение от административните служители, принципът на икономичност и на доверие.

Част от тези принципи са утвърдени и от Конституцията, от Закона за общото административно производство, макар и с известни разлики в терминологията, както и от други разпоредби, където са изброени – принцип на законност, на прозрачност, защита на страните и защита на публичния интерес¹⁰, на обслужването, на еднаквост, безпристрастност и обективност и принципа на икономичност.

Другите принципи като недискриминация, съответна процедура за оспорване, предвидимост и доверие са своеобразни новости в ЗА. Можем да кажем, че тяхното посочване представлява доуточняване на вече постановени принципи (например принципът на недискриминация трудно се различава от принципа на еднаквост и законност) и това поставя въпроса за тяхната излишност. Но не бива да решаваме предварително – въпроса дали тези разпоредби представляват доуточняване и конкретизиране, или пък са нещо ново ще остане отворен докато ЗА не влезе в сила и не покаже тяхното прилагане в практиката. Други принципи като съответна процедура за защита, са последица от обвързаности, които произтичат от промените на Конституцията (а са и последица от прилагането на Охридския рамков договор). Принципът на отношението на административните служители е своеобразно преутвърждаване на принципа на законност, принципът на обективност и безпристрастност, както и на конституционното положение за деполитизираност на публичните служби¹¹. Може да се каже, че този принцип в голяма степен води и до спазване на етичните кодекси в администрацията.

¹⁰ Виж чл. 12, ал. 3 от ЗА – „Когато административния служител в течение на производството научи или прецени, че определена страна има основание за осъществяване на някакво право е длъжен да ѝ укаже за това.“

¹¹ Виж чл. 13, ал. 1 от ЗА.

Принципа на доверие може да објавим за излишен, тъй като той води до поведение, което е изрично забранено и представлява наказателно проявление според Наказателния кодекс, сериозно дисциплинарно нарушение според ЗА (и в момента според ЗДС), увреждане на правото на частен живот според ЗЗЛП и увреждане на разпоредбите за класифицирана информация¹².

5. Заключение

От изложеното като общо заключение можем да кажем, че законодателят е имал намерение с един-единствен нормативен акт да уреди целокупната проблематика, свързана с правния статут, правата, задълженията, отговорностите, растежа, награждаването, обучението, заплащането и т.н. на работещите в публичния сектор.

Все пак, както и с по-ранния Закон за държавните служители, където бе предвидено субсидиарно прилагане на Закона за трудовите правоотношения и прилагането на отделни материални разпоредби относно статута на работещите в държавната администрация, както и в Закона за публичните служители, където липсваше субсидиарно прилагане на Закона за трудовите правоотношения, в чл. 4 на същия с изброяването на областите (образование, здравеопазване, наука, култура, публични предприятия, комунални предприятия) се предвиди възможност със специални закони да се предвижда по-различна правна уредба за работещите в публичния сектор. Този закон възпроизвежда по дуалистичен начин по-ранното решение на Закона за държавните служители и Закона за публичните служители.

Така той, от една страна, по въпросите, отнасящи се до спецификите при постъпване на работа: права и задължения, отговорността, оценката, прекратяване на работата, защитата и решаването относно права и задължения в работата на административния служител, за които със закон е предвидена специална процедура, предвижда прилагането на специалния закон, но не посочва областите, за които се отнасят специалните разпоредби, регулиращи статута на работещите в тях. От друга страна, законодателят също така предвижда по въпросите, неуредени с този законов текст, както и по въпросите, за които зако-

на не препраща към друг закон, а засягат административни служители, да се прилагат общите разпоредби за трудовите правоотношения.

По този начин законодателят прави смесване относно единната принадлежност на законовите разпоредби, уреждащи правното положение на работещите в публичния сектор с правните разпоредби, регулиращи правното положение на работещите в частния сектор като част от частното право, но при субсидиарно прилагане на частното право за случаи на правна празнота или нерегулирани отношения от публичната сфера.

Натрапва се изводът, че по-добре щеше да бъде, ако законодателят с този единствен законов регламент би регулирал статута на работещите в публичния сектор по един всеобхватен начин, без да дава възможност за субсидиарно прилагане на Закона за трудовите правоотношения, с което биха се надминали спецификите на работните отношения, които не са регулирани със Закона за администрацията.

Остават нерегулирани редица области, важни за статута на работещите в публичния сектор. Например разпоредби за политически, психологически, морален или икономически натиск по отношение на подчинените, наставничество, конфликт на интереси, които съществуват между работещи в публичния сектор с органите на администрацията, и особено с ръководните структури на администрацията, трябва да намерят своето място в правното регулиране от разпоредбите на този закон. Не е достатъчно да има субсидиарно прилагане на Закона за трудовите правоотношения, например относно политическия натиск спрямо подчинените. Особено когато този натиск в частната сфера е съвсем различен от натиска, който съществува и всекидневно се осъществява в публичната сфера и за който липсва съответна правна защита.

Като общо заключение искаме да изтъкнем, че е добър фактът, че в Македония в крайна сметка с един законов текст се регулира правният статут, основните положения, права и отговорности и т.н. на всички работещи в публичния сектор, но в този закон следва по всеобхватен начин правно да се регулират и всички нерешени от Закона за трудовите правоотношения въпроси, които субсидиарно се прилагат и за администрацията.

¹² Виж чл. 17 от ЗА.

¹³ Виж чл. 19 от ЗА – „Административните служители по време на работата си с лични данни и класифицирана информация постъпват съгласно закона и подзаконовите актове по неговото прилагане.”