

## АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ И ИСКАНЕТО НА ОМБУДСМАНА ЗА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ

Проф. д-р Николай Арабаджийски  
*Нов български университет*

**Анотация:** Целта на студията е да се представят някои от проблемните аспекти на административната реформа в Министерството на вътрешните работи на Република България, извършена през 2017 г. Новите законодателни разпоредби преобразуваха служебните правоотношения на служителите от административните структури на МВР, които бяха по Закона за МВР в служебни правоотношения по Закона за държавния служител и в трудови правоотношения по Кодекса на труда. Реформата предизвика тяхното недоволство. По тяхна молба омбудсмана на Република България депозира искане в Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за МВР.

В студията е направен опит да бъде защитена тезата, че искането на омбудсмана е неоснователно и следва да бъде отхвърлено от Конституционния съд на Република България.

**Ключови думи:** административна реформа, Министерство на вътрешните работи, омбудсман, противоконституционност

## THE ADMINISTRATIVE REFORM IN THE MINISTRY OF INTERIOR AND THE OMBUDSMAN'S CHALLENGE OF CONSTITUTIONALITY OF LEGAL PROVISIONS

Prof. Nikolay Arabadzhiski, Ph.D. in Economics  
*New Bulgarian University*

**Abstract:** The aim of the study is to present some of the problematic aspects of the administrative reform in the Ministry of Interior of the Republic of Bulgaria carried out in 2017. The new legislative provisions transformed the official legal relations of the employees from the administrative structures of the Ministry of Interior, in official relations under the Law on civil servants and in labor relations under the Labor Code. The reform triggered their dissatisfaction. At their request, the Ombudsman of the Republic of Bulgaria lodged a request to the Constitutional Court to declare the provisions of the Law on Amendments and Supplements to the Ministry of Interior unconstitutional.

The study aims to support the opinion that the Ombudsman's request is unfounded and should be rejected by the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria.

**Keywords:** Administrative reform, Ministry of the Interior, ombudsman, unconstitutionality

От 1 февруари 2017 г. в Министерството на вътрешните работи /МВР/ на Република България стартираха административни реформи засягащи правоотношенията на *служителите* във ведомството. Промените предизвикаха недоволство на голяма част от тях, поради промяна във възнагражденията им, в условията на социалното им осигуряване и условията за придобиване право на пенсиониране. Националният синдикат на гражданската администрация в МВР сезира омбудсмана на Република България от името на неговите над 6000 членове – лица, работещи по трудово правоотношение в МВР да защити техните интереси. Ръководството на синдиката счита, че тези служители са „*поставени в една обща дискриминационна среда*“<sup>1</sup> и молят омбудсмана да сезира Конституционния съд на Република България, който да обяви тектове от Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи/ЗИДЗМВР/<sup>2</sup> за противоконституционни.

На 2 март 2017 г. омбудсмана на Република България депозира искане до Конституционния съд да образува конституционно дело.<sup>3</sup> В искането на омбудсмана се твърди противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗМВР. Разпоредбите засягат *държавните служители* от административните структури на МВР, които нямат статут на полицейски органи или на органи по пожарна безопасност и защита на населението.

Първата разпоредба предвижда служебните правоотношения по ЗМВР на *държавните служители* от МВР от тези структури, **които притежават више образование**, с изключение на служителите от Медицински институт на МВР и от Академиата на МВР, които осъществяват преподавателска дейност, извън тази на професионална подготовка на полицейски органи и на органи на пожарна безопасност и защита на населението да се преобразуват в служебни правоотношения по Закона за държавния служител/ЗДСл/.<sup>4</sup>

Втората разпоредба предвижда служебните правоотношения по ЗМВР на *държавните служители* от МВР от тези структури, **които притежават средно образование**, да се преобразуват в трудови правоотношения по Кодекса на труда/КТ/.<sup>5</sup>

Омбудсманът поддържа *тезата*, че оспорените разпоредби са противоконституционни, защото не съответстват на абз. 3 от Преамбюла на Конституцията на Република България<sup>6</sup>, който издига във върховен принцип „*правата на личността, нейното достойнство и сигурност*“, и на абз. 5 от Преамбюла, който изразява решимостта за „*създаване на правова държава*“, както и, че противоречат на

<sup>1</sup> Цит. Писмо с рег. № 33/02.02.2017 г. на Председателя на Управителния съвет на Националния синдикат на гражданската администрация в МВР до омбудсмана на Република България

<sup>2</sup> Изм. и доп. - Обн., ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.

<sup>3</sup> Искане с изх. № 11–46/02.03.2017 г. на омбудсмана на Република България до Конституционния съд на Република България, заведено с вх.№ 51 КД/02.03.2017 г.

<sup>4</sup> Обн.ДВ.бр.67 от 27 Юли 1999 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.105 от 30 Декември 2016 г.

<sup>5</sup> Обн. ДВ.бр.26 от 1 април 1986 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.105 от 30 декември 2016 г.

<sup>6</sup> Обн.ДВ.бр.56 от 13 Юли 1991 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.100 от 18 Декември 2015 г.

чл.4, ал.2 от Конституцията, съгласно който Република България „гарантира живота, достойнството и правата на личността“.

Омбудсманът поддържа тезата, че правната сигурност на *държавните служители* по чл. 142, ал.1, т.2 и 3 от ЗМВР и на *служителите по трудово правоотношение* по чл.142, т.3 от същия закон е накърнена с така нареченото „преобразуване на служебните им правоотношения“ в „служебни правоотношения по Закона за държавния служител/ЗДСл“<sup>7</sup> или в „трудова правоотношения“, като твърди, че правната фигура на „преобразуване на правоотношенията“ е ново понятие в ЗМВР.

По искането на омбудсмана Конституционния съд на Република България образува Конституционно дело №1/2017 г.<sup>8</sup>

Критерий за истиността на тези твърдения на омбудсмана могат да бъдат изведени само от практическата законодателна дейност, чрез която се регламентира изграждането и функционирането на МВР след 1991 г., като администрация на изпълнителната власт, както и регламентите отнасящи се до **правния режим на служителите в МВР**.<sup>9</sup>

**Правният режим на служителите в МВР** включва регламенти за *възникването, изменението и прекратяването на правоотношенията* на служителите в МВР, техния *статут/като права, задължения и органичения на права/, режима на поощренията и търсенето на юридическа отговорност/дисциплинарна, имуществена, административнонаказателна и наказателна/.*

В *мотивите* на омбудсмана за противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР се поддържа и тезата, че в съдържателен аспект използването на понятието „преобразуване“ за правоотношенията на служителите в МВР създава объркване и противоречи на принципите на правовата държава.

Краткият исторически преглед и правен анализ на българското законодателство, отнасящо се до изграждането и функционирането на МВР в Република България, категорично опровергава мотивите на омбудсмана.

След настъпването на демократичните промени през 1989 г. и приемането на Конституцията на Република България в продължение на четвърт век системата на българската държавна администрация, част от която е и МВР, непрекъснато се усъвършенства. Всяко ново правителство на Република България реализира съответни политики, чрез управленски програми, приема стратегически документи, предлага ново законодателство или инициира изменения на действащи закони, извършва

<sup>7</sup> Обн.ДВ.бр.67 от 27 Юли 1999 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.105 от 30 Декември 2016 г.

<sup>8</sup> Вж. *Определение* на Конституционния съд на Република България от 6 април 2017 г. за допускане на конституционно дело № 1/2017 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (Обн., ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.)

<sup>9</sup> Бел.авт. В специализираната административноправна литература съществуват различни становища за съдържанието на понятието за **“правен режим на служителите“**. Вж. по-подробно Димитров, Д. Административно право. Обща част, Изд. „Сибир“, С., 1994 г., с.69 – дефиниция за **„правен режим на държавните служители“**; Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част, Изд. „Тилиа“, С., 1996 г., с.121 – дефиниция за **„правно положение на държавните служители“**; Арабаджийски, Н. Правен режим на полицейските служители в Република България. Сборник-студии "Полицейско право", (авторски колектив Марков М., Иванов Хр., Арабаджийски Н. – трета студия), Изд. „Албатрос“, С., 1999 г., с.93 – дефиниция за **„правен режим на полицейските служители в МВР“**.

организационни и структурни промени в държавната администрация, променя правоотношенията и правния режим на служителите в нея.

С цел създаване на съвременна система за защита на сигурността и обществения ред, стабилност в структурата и функциите на МВР и възможност за осъществяване на граждански контрол върху дейността му през 1991 г. бе приет първият устройствен Закон за МВР.<sup>10</sup> Към този момент в Република България трудовите правоотношения за всички *служители от държавната администрация и работниците* в нея се уреждат само и единствено от Кодекса на труда. Правоотношенията за всички служители в МВР са *трудоваправни*. Основават се на сключването на **трудова договори**. Тези отношения са на принципа на равнопоставеност между оправомощен по ЗМВР работодател и служител в МВР.

През 1996 г. ЗМВР се изменя и допълва.<sup>11</sup> Създава се нов § 11а, регламентиращ сключването на **договори за служба в МВР с офицерите и сержантите**, които не са включени в състава на Въоръжените сили и са заварени на служба.<sup>12</sup> **Договорите** с нищо не променят трудовите правоотношения между съответни *органи*, оправомощени да ги сключват и *офицерите и сержантите от МВР*. Те са първи опит за законодателна регламентация на държавната служба в МВР.

Държавната служба, като трайно изграден правов институт в юридическата доктрина, към този момент все още не е самостоятелно правно регламентирана в Република България. Все още липсва законодателна дефиниция за нея. Съществуват множество доктринарни определения.<sup>13</sup>

В съответствие с чл.57 на ЗМВР от 1991 г. личния състав на министерството включва две групи служители:

- *офицери и сержанти* – такива са висшите ръководни служители, ръководните служители, служителите от централната администрация и другите административни служби и служители, които непосредствено изпълняват функциите на министерството;
- *служители от гражданската администрация и помощния персонал*.

Всички служители на МВР са по трудова правоотношения, като статута на *офицерите и сержантите* се урежда по специалния ЗМВР, а за *служителите от гражданската администрация и помощния персонал* по гражданските закони.

В съответствие с § 8 на ЗМВР *служителите в МВР запазват правата си на длъжността, на която са назначени*, до влизане в сила на закона, ако отговарят на условията, предвидени в него. Правоотношенията на служителите в МВР не се променят. По този начин не са нарушени техните конституционни права.

<sup>10</sup> Обн.ДВ.бр.57 от 16 юли 1991 г., отменен ДВ.бр.122 от 19 декември 1997 г.

<sup>11</sup> Изм. – ДВ.бр.100 от 22 ноември 1996 г.

<sup>12</sup> Бел.авт. Вж. по-подробно за „**договорите за служба в МВР**“ Арабаджийски, Н. Административноравен режим на държавните служители като полицейски органи. Учебно помагало „Държавна служба осъществявана от органите на Националната полиция“, (авторски колектив Марков М., Арабаджийски Н. - Глава IV.), Изд. „Фенея“, С., 1997 г., с.53-54

<sup>13</sup> Бел.авт. Вж. по-подробно доктринарни определения за „**държавна служба**“ на проф. Петко Стайнов, проф. Иван Дерменджиев, проф. Димитър Костов, проф. Емилия Къндева, проф. Христина Балабанова, проф. Милена Славова, проф. Николай Арабаджийски и др., представени и анализирани от проф. Добри Димитров в трудът му „Държавнослужебно право на Република България“, Изд. „Сиела“, С., 2010 г., с.188-252

През м. януари 1997 г. общественно-политическата обстановка в Република България се изменя. Формират се виждания за създаване на съвременни структури в МВР от европейски тип. Те намират отражение в приетия през м. декември 1997 г. втори нов устройствено-функционален Закон за МВР.<sup>14</sup> В съответствие с неговия чл.192 от Част трета. Държавна служба в МВР, личният състав на министерството се състои също от две групи служители:

- *офицери и сержанти* – висши ръководни служители, ръководни служители и изпълнителски състав;
- *гражданска администрация*.

Всички *служители на МВР* са по трудови правоотношения, като статута на *офицерите и сержантите* се урежда по специалния ЗМВР, а за *служителите от гражданската администрация* по гражданските закони, доколкото не е предвидено друго в ЗМВР. Статутът на *служителите* не е променен, с което **конституционните им права не са нарушени**.

На 09 февруари 1998 г. Министерският съвет на Република България приема *Стратегия за изграждане на модерна административна ситема*,<sup>15</sup> в която се предвижда приемане на Закон за администрацията /ЗА/ и Закон за държавния служител/ЗДСл/. Този стратегически документ предвижда *самостоятелно правно регламентиране на държавната служба* в Република България. Предвижда се въвеждането на два правни режима за служителите в държавната администрация – *административноправен и трудовоправен*.

**Правният режим** с *държавните служители* ще се извършва в съответствие с общ ЗДСл, като правоотношенията с тези *служители* ще бъдат *служебни*. Лицата, работещи по трудови правоотношения в държавната администрация продължават да се уреждат по Кодекса на труда. Правоотношенията с тях се запазват, като *трудоваправни*.

В мотивите си по Решение № 3 от 7 март 1998 г. по конституционно дело № 1 от 1998 г.<sup>16</sup> Конституционният съд на Република България приема, че „*изобщо е необосновано офицерите и сержантите от МВР да бъдат третирани различно от останалите държавни служители*“. Това предопределя във бъдеще специалното законодателство, отнасящо се до **правния режим на държавните служители в МВР** и техните правоотношения да се уеднаквява с общото законодателство, отнасящо се до *държавните служители в държавната администрация*.

На 16 юли 1998 г. Министерският съвет на Република България приема *Национална стратегия за противодействие на престъпността* (необнародвана). Тя е продължение на *Концепцията за национална сигурност на Република България*<sup>17</sup> в областта на **вътрешната сигурност**. Предвижда се *девоенизиране*, чрез създаване на гражданска администрация в МВР и специалните служби и строг граждански контрол над дейността им.

На 5 ноември 1998 г. е приет Закон за администрацията.<sup>18</sup> Чрез него системата на изпълнителната власт се изгражда въз основа на **унифициран модел**.

<sup>14</sup> Обн.ДВ.бр.122 от 19 декември 1997 г., отменен ДВ.бр.17 от 24 февруари 2006 г.

<sup>15</sup> Утвърдена с Постановление на Министерски съвет на Република България №36/09.02.1998 г. - необнародвана

<sup>16</sup> Обн. ДВ.бр.29 от 7 март 1998 г.

<sup>17</sup> Обн.ДВ.бр.46/1998 г.

<sup>18</sup> Обн. ДВ.бр.130 от 5 ноември 1998 г., изм. ДВ.бр.98 от 9 декември 2016 г.

Правоотношенията на служителите в администрацията са установени като *служебни* за държавните служители и *трудоваправни* за лицата, работещи по трудови правоотношения в нея.

На 27 юли 1999 г. е приет Закон за държавния служител/ЗДСл/. В неговия чл. 2 първоначално бе установено, че: „**Държавен служител** е лице, което заема платена длъжност в администрацията, както и лице, на което специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване на изискванията на този закон.“ Това законодателно определение предполагаше статутът на държавните служители в МВР да се регламентира със специален закон, но при спазване изискванията на общия ЗДСл.

Правоотношенията на държавните служители по ЗДСл са определени като *служебни*. Основават се на **административен акт за назначаването им** от съответно оправомощен по закон *държавен орган*. Това означава, че държавата, чрез своите легитимно излъчени *държавни органи* привлича, осъществява подбор и назначава *държавни служители* в съответни структури на държавната администрация, които ще ги подпомагат при осъществяване на техните функции. Тук липсва равнопоставеност на правоотношенията. Кандидатът за държавен служител не може да се договаря с *органа по назначаването* му за условията на осъществяване на неговата бъдеща държавна служба в държавната администрация. Явявайки се на конкурс, той изрично е приел условията на длъжността, за която кандидатства.

От 1992 г. до 2007 г. Република България е в предпресъединителен период за пълноправно членство в Европейския съюз. Ръководството на МВР и българското правителство следваше да възприемат европейското законодателство. Позовавайки се на *Европейската харта на полицията* (приета на II конгрес на ЕС на полицейските синдикати в Страсбург, ноември 1992 г.) ръководството на МВР трябваше да предприеме законодателни инициативи за *демилитаризация във всички аспекти на полицейската служба*. Това не се случи.

С приети изменения на ЗМВР през 2000 г.<sup>19</sup> се регламентира, че личният състав на министерството се състои от:

- *държавни служители*, които могат да бъдат *офицери, сержанти и граждански лица*;
- *лица, работещи по трудово правоотношение*.

Измененията в ЗМВР от 2000 г. въвеждат изискуемия по Закона за администрацията **унифициран модел**. В МВР се създава *обща и специализирана администрация*, както и *политически кабинет* към министъра на вътрешните работи.

*Демилитаризацията на офицерите и сержантите* от МВР е частична – само по отношение на *служителите* от административните структурни звена на министерството. В дирекциите от *общата и специализираната администрация*, Медицинския институт, научноизследователските и научно-приложните институти на МВР започват да работят само *държавни служители – граждански лица*, и *лица по трудово правоотношение*.

В съответствие с § 89.(1) на ЗМВР от 2000 г. на заварените на работа *офицери и сержанти* в дирекциите и институтите званията се премахват и те преминават към категорията на *държавните служители – граждански лица*. Служебните правоотношения с тези лица не се прекратяват, а се преобразуват. **По този начин не са нарушени техните конституционни права.**

С изменения на ЗДСл през 2003 г.,<sup>20</sup> се регламентира нова законодателна дефиниция за „държавен служител“:

<sup>19</sup> Изм. – ДВ.бр.29 от 7 април 2000 г.

„**Държавен служител** е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия.“

Това предполага служебните правоотношения на всички държавни служители в държавната администрация на Република България, включително и тези със статут по специални закони да се регламентират само от общия ЗДСл. Това също не се случва. Надделява политиката служебните правоотношения на държавните служители от службите за сигурност и обществен ред да бъдат регламентирани, като „особени служебни правоотношения“, които се отличават от тези на останалите държавни служители от държавната администрация. Регламентът им се осъществява в приети специални закони.

През 2003 г. ЗДСл е допълнен и с регламент отнасящ се до запазването на служебното правоотношение при преобразуване на администрация. В съответствие с приет нов чл.87а при преобразуване на администрация, при преминаване на дейност от една администрация в друга, както и при преминаване на дейност от закритата администрация в друга, служебното правоотношение с държавния служител не се прекратява. Логично е то да се преобразува. По този начин законодателно се предостави възможност на оправомощените държавни органи сами да решават какви **длъжности** да има в ръководените от тях администрации – за държавни служители или за лица, работещи по трудови правоотношения, и да преобразуват техните правоотношения /от служебни в трудови или от трудови в служебни/ при условия и ред установени в закон.

На 12 март 2004 г. министърът на вътрешните работи утвърждава *Стратегия за полицейска кариера и за оптимизиране управлението на човешките ресурси в МВР*.<sup>21</sup> Предвижда се правата и задълженията на полицейските служители да произтичат от спецификата на държавната служба в МВР.

През 2006 г. в Република България е приет изцяло нов трети Закон за МВР.<sup>22</sup> Със закона всички служители на МВР са демилитаризирани. В съответствие с неговия чл.169, ал.1 служителите на МВР са:

- *държавни служители;*
- *лица, работещи по трудово правоотношение.*

На държавните служители в МВР се присъждат категории със специфични наименования, които ги отличават от останалите държавни служители по ЗДСл.

В съответствие с § 3.(1) на ЗМВР от 2006 г. служебните правоотношения със заварените на служба държавни служители – офицери, сержанти и граждански лица в МВР, не се прекратяват, а се преобразуват, считано от датата на влизане в сила на закона, като държавните служители се назначават на длъжности, които заемат към момента на преобразуване на правоотношенията. **По този начин не са нарушени техните конституционни права.**

През 2012 г. дефиницията за „държавен служител“ в ЗДСл<sup>23</sup> е променена, като се възстановява и допълва смисъла на текста от 1999 г.:

<sup>20</sup> Изм. – ДВ.бр. 95 от 28 октомври 2003 г.

<sup>21</sup> Рег. № I – 3591/12.03.2004 г.

<sup>22</sup> Обн.ДВ.бр.17 от 24 февруари 2006 г., в сила от 1 май 2006 г., отменен ДВ.бр.53 от 27 юни 2014 г.

<sup>23</sup> Доп. – ДВ.бр. 38 от 2012 г., в сила от 01.07.2012 г.

*„Държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване изискванията на този закон.“*

Това ново законодателно определение предопредели статута на *държавните служители* по специалните закони да се доближи, чрез предприемането на законодателни промени, до статута на *държавните служители* по ЗДСл.

През 2014 г. в Република България е приет изцяло нов четвърти ЗМВР.<sup>24</sup> В съответствие с неговия чл.142, ал.1 служителите на МВР са три групи:

- *държавни служители – полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението;*
- *държавни служители;*
- *лица, работещи по трудови правоотношения.*

Статутът на първата група служители се урежда със специалния ЗМВР, на втората група служители със ЗДСл, а на третата група служители с Кодекса на труда и на ЗМВР.

Целта на новия ЗМВР от 2014 г. е да се въведе справедливост по отношение на осъществяваната държавна служба и работа от различни категории *служители в МВР* (*служители*, които непосредствено изпълняват функции по осигуряването на вътрешната сигурност и обществения ред; *служители*, които подпомагат органите по управление на МВР и предоставят публични услуги и *служители*, осъществяващи осигурителни дейности). Принципът на справедливостта е спазен. Той е основен принцип на цялата българска правна система (и на правото изобщо), при това и изрично прокламиран в Преамбюла на българската Конституция.

Статутът на *държавните служители – полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението* може да се определи, като „*особен статут*“ по силата на специалния ЗМВР, който предоставя по-благоприятни права и задължения, но същевременно и ограничава правата на тази категория *служители*.

Статутът на *държавните служители от административните служби в МВР* може да бъде определен, като „*общ статут*“ по ЗДСл и той по нищо не следва да се различава от статута на останалите *държавни служители от държавната администрация*.

Статутът на *лицата, работещи по трудови правоотношения в МВР*, също може да бъде определен, като „*особен статут*“, защото той се определя не само от Кодекса на труда, но и от специалния ЗМВР.

Поради различните трудови функции, осъществявани в МВР, тежестта и вредността на полагания от *служителите* труд, както и осъществяването му при специфични условия, бе наложително разграничението в отделни групи на различните *служители в МВР*, за да се достигне до приемлива справедливост по отношение на техните статuti. Това е направено в разпоредбата на чл.142, ал.1 на ЗМВР с регламентирането на посочените три групи служители на МВР и с регламент на съответните им специфични правоотношения/служебни и трудови/ по полагане на труд.

<sup>24</sup> Обн. ДВ.бр.53 от 27 юни 2014 г., изм. ДВ.бр.26 от 28 март 2017 г.



Този модел на три групи служители е възприет и в новото законодателство в Република България, отнасящо се до *службите за сигурност и обществен ред*. Такива са регламентите на:

- чл.43, ал.1 на Закон за държавна агенция „Национална сигурност“;<sup>25</sup>
- чл.38, ал.1 на Закон за Националната служба за охрана;<sup>26</sup>
- чл.40, ал.1 от Закон за военното разузнаване.<sup>27</sup>

Във всеки един от посочените закони се регламентира, че правоотношенията на заварените служители не се прекратяват, а се преобразуват. **Техните конституционни права по никакъв начин не са нарушени.**

х х х

Вследствие на извършения *исторически и правен анализ* на посочените нормативни актове, *анализ на стратегически документи* и на *литературни източници* могат да се формулират следните **обобщени изводи**:

- за периода от 1991 г. до 2017 г. са осъществени *съществени административни реформи в МВР*, в съответствие с възприети норми на европейското право, приети стратегически документи, прието ново законодателство и изменение и допълнение на действащо законодателство;
- **правният режим на служителите в МВР** се променя в зависимост от общото законодателство за държавна служба (Закон за администрацията и Закон за държавния служител) и специалните Закони за МВР от 1991 г., от 1997 г., от 2006 г. и от 2014 г., както и техни изм. и доп.;
- правоотношенията със заварените служители в МВР при всички законодателни промени не се прекратяват, а се преобразуват, като не се засягат техни конституционни права. Думата „преобразуват“, която в тълкователен аспект означава „*коренна промяна на нещо, превръщане на едно нещо в друго*“<sup>28</sup> и отнасяща се до правоотношенията на служителите в МВР не е нова. Тя се използва в ЗМВР от 1997 г., в ЗМВР от 2006 г., в ЗМВР от 2014 г., както и при техни изм. и доп. ;
- моделът на трите групи служители – с регламентирани правоотношения по специален закон, по ЗДСл и по Кодекса на труда е възприет в новото законодателство, отнасящо се до изграждането и функционирането на *службите за сигурност и обществен ред* в Република България.

Посочените **обобщени изводи** потвърждават *тезата* за **неоснователното искане на националния омбудсман** за обявяване на противоконституционни разпоредбите на § 69 и § 79 от ПЗР на ЗИДЗМВР.<sup>29</sup>

Като основни **мотиви** за това могат да бъдат посочени:

1. За да се реализира реална административна реформа в МВР, имаща за основна цел тази администрация от изпълнителната власт и нейните *служители* да

<sup>25</sup> Обн. ДВ.бр.109 от 20 декември 2007 г., доп. ДВ.бр.105 от 30 декември 2016 г.

<sup>26</sup> Обн. ДВ.бр.61 от 11 август 2015 г.

<sup>27</sup> Обн. ДВ.бр.88 от 13 ноември 2015 г., изм. и доп. ДВ.бр.98 от 9 декември 2016 г.

<sup>28</sup> Вж. Български тълковен речник. С., 1994 г., с.739

<sup>29</sup> Обн. ДВ.бр.81 от 14 октомври 2016 г.

- станат по-ефективни, законодателят е осигурил необходимата конституционна сигурност на правото им на труд.
2. § 69 и § 70 по никакъв начин не противоречат на Конституцията на Република България. С тяхното приемане и правно действие не се засягат никакви конституционни права на гражданите, а още по-малко се отнемат основни конституционни техни права. По-конкретно – двете разпоредби не засягат или отнемат конституционното право на труд и конституционното право на обществено осигуряване на гражданите, адресати на оспорените разпоредби.
  3. Не може да се приеме *тезата*, че разпоредбите на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР „сздават правна несигурност в законовата уредба на държавните служители“. Всяка промяна в закона създава по принцип „правна несигурност“. Когато неин адресат са *служителите в МВР*, това може да се отрази неблагоприятно за тях само при реализирането на лоши управленски практики в изпълнението на закона. Това не означава непременно, че отделни разпоредби от закона, които трябва да се приложат са противоконституционни. Несъвършеният закон не означава непременно противоконституционен закон.
  4. § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР не нарушават лични и политически права на гражданите на Република България. Вторичните правни последици, свързани с отделните видове правоотношения /служебни и трудови/ в МВР, както и процедурите за тяхното преобразуване, само подчертават спазването на принципа на справедливостта по отношение на настъпилите социални последици за всички *служители в МВР*.
  5. Промяната на категорията на труд при пенсиониране на някои от *служителите в МВР*, на основанията за тяхното социално осигуряване и лишаването на част от *служителите в МВР*, чиито правоотношения са преобразувани от служебни в трудови, от обезщетения по никакъв начин не накърняват конституционните лични или политически права на гражданите. Обезщетения се дължат само при прекратяване на съответни правоотношения.
  6. С искането си до Конституционния съд на Република България националният омбудсман прави опит да защити „правата“ на група *служители в МВР*, които са професионални и социално-икономически права, а не права на гражданите. § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР не нарушават пряко права и свободи на гражданите и са извън предметния обхват на конституционно дело № 1 от 2017 г. Националният омбудсман не би следвало изобщо да сезира за това Конституционния съд.

*Предвид гореизложеното, искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР е неоснователно и Конституционният съд следва да го отхвърли.*

С решение от 27 юни 2017 г. по конституционно дело № 1/2017 г. Конституционният съд отхвърли искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на §69 и §70 от ПЗР на ЗИДЗМВР.

На заседанието присъстват 11 конституционни съдии. Решението е взето с 10 гласа и *особено мнение* на съдията Гроздан Илиев, който счита, че искането на омбудсмана е недопустимо.

## Литература:

### Литературни източници

1. Арабаджийски, Н. Правен режим на полицейските служители в Република България. Сборник-студии "Полицейско право", (авторски колектив Марков М., Иванов Хр., Арабаджийски Н. – трета студия), Изд. „Албатрос“, С., 1999 г.
2. Арабаджийски, Н. Административноравен режим на държавните служители като полицейски органи. Учебно помагало „Държавна служба осъществявана от органите на Националната полиция, (авторски колектив Марков М., Арабаджийски Н. - Глава IV.), Изд. „Феней“, С., 1997 г.
3. Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част, Изд. „Тилиа“, С., 1996 г.
4. Димитров, Д. Административно право. Обща част, Изд. „Сиби“, С., 1994 г.
5. Димитров, Д. Държавнослужебно право на Република България, Изд. „Сиела“, С., 2010 г.

### Нормативни актове

1. Конституция на Република България - обн.ДВ.бр.56 от 13 Юли 1991 г., с посл. изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015 г.

### Решения и определения на Конституционния съд на Република България

1. Решение № 3 от 7 март 1998 г. по конституционно дело № 1 от 1998 г. - обн. ДВ.бр.29 от 7 март 1998 г.
2. Определение на Конституционния съд на Република България от 6 април 2017 г. за допускане на конституционно дело № 1/2017 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи(Обн., ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.)

### Кодекси

1. Кодекс на труда - обн. ДВ.бр.26 от 1 април 1986 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.105 от 30 декември 2016 г.

### Закони

1. Закон за Министерството на вътрешните работи - обн.ДВ.бр.57 от 16 юли 1991 г., отменен ДВ.бр.122 от 19 декември 1997 г.
2. Закон за Министерството на вътрешните работи - обн.ДВ.бр.122 от 19 декември 1997 г., отменен ДВ.бр.17 от 24 февруари 2006 г.
3. Закон за администрацията - обн. ДВ.бр.130 от 5 ноември 1998 г., изм. ДВ.бр.98 от 9 декември 2016 г.
4. Закон за държавния служител - обн.ДВ.бр.67 от 27 Юли 1999 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.105 от 30 Декември 2016 г.
5. Закон за Министерството на вътрешните работи - обн., ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г., с посл. изм. и доп. ДВ. бр.26 от 28 Март 2017 г.
6. Закон за Министерството на вътрешните работи - обн.ДВ.бр.17 от 24 февруари 2006 г., в сила от 1 май 2006 г., отменен ДВ.бр.53 от 27 юни 2014 г.
7. Закон за Министерството на вътрешните работи - обн. ДВ.бр.53 от 27 юни 2014 г., изм. ДВ.бр.26 от 28 март 2017 г.
8. Закон за държавна агенция „Национална сигурност“ - обн. ДВ.бр.109 от 20 декември 2007 г., доп. ДВ.бр.105 от 30 декември 2016 г.

9. Закон за Националната служба за охрана - обн. ДВ.бр.61 от 11 август 2015 г.
10. Закон за военното разузнаване - обн. ДВ.бр.88 от 13 ноември 2015 г., изм. и доп. ДВ.бр.98 от 9 декември 2016 г.

### Стратегии

1. Стратегия за изграждане на модерна административна ситема - утвърдена с Постановление на Министерски съвет на Република България №36/09.02.1998 г. – необнародвана
2. Национална стратегия за противодействие на престъпността – приета от Министерски съвет на Република България на 16 юли 1998 г. – необнародвана
3. Концепцията за национална сигурност на Република България - Обн.ДВ.бр.46/1998 г.
4. Стратегия за полицейска кариера и за оптимизиране управлението на човешките ресурси в МВР – утвърдена от министъра на вътрешните работи, рег. № I – 3591/12.03.2004 г.

### Справочна литература

1. Български тълковен речник. С., 1994 г.