



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ  
ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА  
КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

**Д О К Л А Д**  
**„ЕТИЧНИ СТАНДАРТИ ЗА ПОЧТЕНОСТ В**  
**ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР“**



## **СЪДЪРЖАНИЕ**

<b>Глава I. Обща част.....</b>	<b>3</b>
<b>Раздел I. Увод.....</b>	<b>3</b>
<b>Раздел II. Цели и очаквани резултати.....</b>	<b>4</b>
<b>Раздел III. Разбиране за етика и почтеност.....</b>	<b>5</b>
<b>Глава II. Специална част.....</b>	<b>7</b>
<b>Раздел I. Правен анализ .....</b>	<b>7</b>
<b>Раздел II. Анализ на получените отговори на „Въпросник за проучване на ефективността на функциониране, прилагане и възприемчивост на етичните стандарти от лицата в публичния сектор“.....</b>	<b>12</b>
<b>Раздел III. Добри практики на Европейския съюз .....</b>	<b>13</b>
<b>Раздел IV. Обзор на добри практики от държави-членки на ЕС и САЩ в областта на етичните стандарти в публичния сектор.....</b>	<b>14</b>
<b>Раздел V. Обзор и каталог на общите етични принципи.....</b>	<b>24</b>
<b>Раздел VI. Ключови препоръки.....</b>	<b>29</b>
<b>Приложения:</b>	
<b>1. Приложение № 1 - Правен анализ;</b>	
<b>2. Приложение № 2 - Въпросник за проучване на ефективността на функциониране, прилагане и възприемчивост на етичните стандарти от лицата в публичния сектор на Република България;</b>	
<b>3. Приложение № 3 - Отговори, имащи статистическа стойност за състоянието на етичните правила и стандарти, аргументиращи положителна оценка;</b>	
<b>4. Приложение № 4 - Отговори, аргументиращи наличие на дефицити в областта на етичните правила и стандарти;</b>	
<b>5. Приложение № 5 - Обзор на законодателството и анализ на добрите практики на ЕС.</b>	

## **Глава I. Обща част**

### **Раздел I. Увод**

На 09.04.2015г. Министерският съвет прие Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020 г. Една от приоритетните мерки е създаване на нов единен независим антикорупционен орган, който обединява функциите по проверка на имуществото, конфликта на интереси и аналитичната дейност в областта на антикорупцията. С Проектозакона за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности се създава уредба, която позволява извършването на качествени задълбочени проверки на имуществото на лицата, заемащи висши публични длъжности.

От съществено значение е конституирането на единния орган да обезпечават независимостта, почтеността (интегритета) и отговорността на персонала. Това налага създаването на надеждна система за подбор на служителите, гарантираща тяхната независимост, почтеност и отговорност. В основните задачи на новата структура са включени дейности по анализ и проверка на подадените декларации за имотно състояние и конфликт на интереси на лицата, заемащи висши държавни длъжности; разработване на етични стандарти и стандарти за почтеност (интегритет) и съдействие на институциите при разработването на системи за проверка на почтеността.

В тази връзка Елеонора Николова, временно изпълняващ функциите директор на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП), създава работна група, която на базата на най-добрите европейски практики да идентифицира и приоритизира необходимите действия за изпълнение на трета мярка от Приоритет 1 на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020г. и по-специално : методология за оценка на риска, изготвяне на етични стандарти и стандарти за почтеност и разработване на система за подбор на лицата, които ще работят в единния корупционен орган. Докладът на работната група, съдържащ и предложения за действия е представен на Министерския съвет, като с резолюция на г-жа Меглена Кунева, заместник министър-председател по координация на

европейските политики и институционалните въпроси, е одобрено разработването на проект от ЦППКОП със задачи: анализ на нормативната база, съдържаща правила за етично поведение и на системата от действащи Етични кодекси; изготвяне на предложения за нейното усъвършенстване и унифициране, за разработване на инструменти за наблюдение и контрол на почтеността в публичния сектор; събиране и разпространяване на добри практики, свързани с антикорупционната дейност.

Със Заповед № ЗД1-РД1-САО-0069/09.06.2015г. на г-жа Е. Николова, вр.и.ф. директор на ЦППКОП, стартира проект „Етични стандарти за почтеност в публичния сектор“, чиято цел е да изпълни поставените задачи като представи доклад, съдържащ съответно анализи на инструментите, стандартите и добрите практики, както и предложения, които да оптимизират регламентацията на етичните стандарти за почтеност.

Работната група извърши проучвания, анализи, проведе анкета и срещи с представители на неправителствени организации: Институт за развитие на публичната среда, НПО Линкс и Асоциация Прозрачност без граници.

## **Раздел II. Цели и очаквани резултати**

### **1. Основни цели**

Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020г. отразява двата основни подхода, познати в световната практика за превенция и противодействие на корупцията. Първият е основан на правила, т.е. обществените отношения, правата и задълженията на правните субекти се регламентират чрез нормативни актове. Вторият подход включва разработване и развитие на система от етични ценности, които следва да се притежават и прилагат от лицата, заети в публичния сектор. Ефективното съчетаване на двата подхода създава най-добри гаранции за успешни резултати в противодействието на корупцията. Това разбиране определя и целите на проекта, които включват:

- Анализ на нормативните и подзаконовите актове, регламентиращи етичните стандарти на поведение и почтеността на служителите в публичния сектор, чрез който да се идентифицират неясноти, дефицити, пропуски и слабости;

- Анализ на инструменти, стандарти и добри практики в областта на етичното поведение в публичния сектор;
- Разработване на предложения относно въвеждане на инструменти, стандарти и добри практики в нормативното регулиране на етичното поведение на лицата, заети в публичния сектор.

## **2. Очаквани резултати**

Очаквани резултати / ползи от проекта:

- Усъвършенстване на българското законодателство, прилагайки европейските регламентации и добри практики в областта на етичните стандарти за поведение в публичния сектор;
- Изграждане на т.н. Рамка за почтеност (стандарти, инструменти, добри практики), чрез която изискванията за почтено поведение могат да бъдат определени, приложени, оценени и осигурени: определяне на стандартите; разработване на подходящи инструменти за ефективно управление на стандартите, идентифициране; разпространение и насърчаване прилагането на подходящи добри практики;
- Въвеждане на дефиниции и унифициране на понятията, чрез което ще се постигне еднакво разбиране и прилагане на етичните стандарти за поведение на лицата, заети в публичния сектор;
- Намаляване на корупцията и повишаване ефективността на превенцията за спазване на установените етични стандарти за поведение и почтеност, защото антикорупция и почтеност са като двете страни на една и съща монета<sup>1</sup>;

## **Раздел III. Разбиране за етика и почтеност**

### **1. Етика и почтеност**

Почтеността означава винаги да мислите и вършите това, което е правилно, без значение какви са последиците. Да си почтен означава да си морален, етичен, честен, добросъвестен, безкомпромисен, неподкупен, заслужаващ почит, уважение, доверие. В римското право почтеността, искреността и добрите намерения се обозначават с израза *bona fides*.

При употреба в ежедневието между значението на думите „етика“ и „почтеност“ съществува както пряка връзка, така и разлика, които трябва да

---

<sup>1</sup> Публикация на ОИСР – Стр. 3 – Прилагане на етика (2001)

се имат предвид с цел яснота и еднакво разбиране. Това се илюстрира от следния пример:

- Етиката ни подсказва правилния начин да се правят нещата (насока), а
- Почтеността се проявява, когато правим нещата по правилния начин (действие!)

## **2. Почтеност и интегритет**

Понятието „интегритет“ произхожда от латинската дума *integritas* – непокътнатост, цялостност, честност, непоквареност, която може да приемем, че се изразява по отношение на ценности, принципи, действия, критерии. Именно затова интегритетът най-често се разбира като почтеност. Интегритетът се счита за ценност, която в практиката се въплъщава в конкретни принципи и норми за поведение, които са задължителни. Най-често срещаната му употреба е във връзка с морала/етиката на лицата, заети в публичния сектор.

Проф. Манфред Рюбер от Лайпцигския университет посочва в изследването си „Предизвикателствата пред ръководенето на интегритета в публичното управление“, че интегритетът в публичния сектор обхваща:

- Персонална (лична) почтеност;
- Институционална почтеност – с институционални механизми да се гарантират безупречните действия на ръководителя/служителите (протичане на работните процеси, изисквания към изпълнението на работата, вътрешен правилник, устав и др.);
- Демократични ценности;
- Професионални ценности.<sup>2</sup>

В разпоредбите на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020г., приета с Решение №230/09.04.2015г. на Министерски съвет, терминът интегритет е употребен едновременно и/или в контекста на почтеност.

---

<sup>2</sup> [http://www.wifa.unileipzig.de/publicmanagement/team/prof-\(em.\)-dr-manfred-roeber/Forschung.html](http://www.wifa.unileipzig.de/publicmanagement/team/prof-(em.)-dr-manfred-roeber/Forschung.html)

## **Глава II. Специална част**

### **Раздел I. Правен анализ**

#### **1. Настояща правна рамка, регламентираща етичното поведение в публичния сектор**

Етичното поведение на длъжностните лица в публичния сектор е регламентирано в 34 нормативни акта на националното законодателство, а спецификата му зависи до голяма степен от организационните, институционалните и законовите характеристики на съответната структура.

Правната рамка за етичността е проследена в следните нормативни актове :

- Конституция на Република България;
- Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), Глава дванадесета. НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ, Раздел II. Етични норми за поведение и Раздел III. Парламентарно поведение;
- Закон за съдебната власт;
- Закон за администрацията;
- Закон за държавния служител;
- Закон за Министерството на вътрешните работи;
- Закон за Държавна агенция "Национална сигурност";
- Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор;
- Закон за Сметната палата;
- Закон за Националната агенция за приходите;
- Кодекс на труда;
- Закон за митниците.

От извършения анализ на посоченото по-горе законодателство могат да се изведат следните общи констатации и предложения:

#### **Констатации:**

1. Липсва общо понятие и разбиране за почтеност, етика и/или интегритет. Използват се различни термини: етични норми, етични стандарти, правила за етично поведение. Не съществуват легални дефиниции; те се извеждат от общоприетите правила за поведение, наложени в обществото и от моралните ценности, от ценностната система на отделния индивид. Всеки закон въвежда различни принципи, като поставя начало и препраща към подзаконова уредба на етичността.

2. Липсва последователен и систематичен подход в законодателството при определянето на рамката за почтеност в публичния сектор. Налице е различна по обем и съдържание регламентация на етичността в трите власти (законодателна, изпълнителна и съдебна).

3. Съществуващата рамка за почтеност, въз основа на която са разписани нормите за етично поведение е разпокъсана и непълна, често теоретична и абстрактна. Констатира се дефицит по отношение информираността на обществеността относно дължимото поведение на служителите.

4. В нормативните актове съществува празнота относно процедурата за защитата на лицата, докладвали за нарушение на етичните норми или станали свидетели на корупционни практики, както и на лицата срещу които са подадени фалшиви сигнали. Липсват разписани процедурни правила относно реда и начина за докладване.

#### **Предложения:**

1. С цел създаване на единна правна регламентация и общо разбиране, ефективно и непротиворечиво прилагане на Рамката за почтеност от всички институции и органи в публичния сектор, е необходим единен подход при създаването на общи етични стандарти и общи процедури и въвеждане на дефиниция за понятието „почтеност“ (интегритет).

2. За осигуряването на защитата на лицата, докладвали за нарушение на етичните норми или станали свидетели на корупционни практики и на лицата, срещу които са подадени фалшиви сигнали, е необходимо допълване на нормативните актове с ясно разписани процедури, осигуряващи адекватна защита.

## **2. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), Раздел II „Етични норми за поведение“**

При детайлното анализиране на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) е взета предвид и поставената задача по Проекторешение за изменението и допълнението му, възложена с писмо №02.43-144/14.07.2015г. от г-жа Меглена Кунева, заместник министър-председател по координация на европейските политики и институционалните въпроси. Разгледаният нормативен акт съдържа етични правила за поведение за народните представители, като регламентацията на етичността на депутатите включва два аспекта – поведение в обществото и поведение в пленарната зала.



В Проекторешението за изменение и допълнение на ПОДНС, внесено в Народното събрание от Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика се предлага създаването на нов текст, с който се регламентира търсенето на отговорност и налагането на санкции на народните представители в зависимост от степента, тежестта и мястото на нарушението. Предвидени са конкретни дисциплинарни мерки вкл. с финансово изражение.

За допълване на нормативния акт в частта, регламентираща етичните правила за поведение могат да бъдат направени следните констатации и предложения:

#### **Констатация**

С цел публичност и прозрачност, както и повишаване на доверието в институцията, е необходимо да се прецизира редът и начинът за получаване на подаръци от народни представители в това им качество.

#### **Предложение**

Да се усъвършенства и детайлизира въведената добра практика, прилагана от европейските органи и институции (ЕП, ЕК, ЕЦБ и др.) за публичния регистър на подаръците.

#### **Констатация**

Недостатъчно предоставяне на практически съвети, насоки и консултации, при които да се разглеждат конкретни ситуации, свързани с конфликт на интереси, получаване на подаръци, осъществяване на лобистка дейност и др.

#### **Предложение**

Да се създадат условия и гаранции за запознаване с етичните правила за поведение и обучение. Да се разработи програма за първоначално и продължаващо обучение.

#### **Констатация**

Липсват разпоредби за документиране на целия законодателен процес чрез въвеждане на т.н. „законодателното досие“, съдържащо всички документи, лицата, участвали в процеса, техните предложения, както и други факти и обстоятелства, имащи отношение към съответния нормативен акт. По този начин ще се гарантира процесът по превенция и противодействие на конфликта на интереси, вкл. и контролът върху извън публичните зависимости.

### **Предложение**

Да се насърчи и въведе добрата практика за създаване на „законодателно досие“.

### **Констатация**

Съществуват непълноти в правилата, свързани със сроковете, реда и начина за разглеждане и произнасяне по сигнали относно прояви, несъвместими с етичните норми за поведение на народните представители.

### **Предложение**

Необходимо е да се допълни редът и начинът за разглеждане и произнасяне по сигнали, несъвместими с етичните норми за поведение съгласно Раздел II от ПОДНС, както и да се определят съответните срокове за това.

По този начин ще се гарантира ефективната защита на лицата, срещу които са подадени сигнали за проверка на неетично поведение.

Освен анализиранияте нормативни актове, в които се съдържа уредбата на етичните правила за поведение в публичния сектор, съществуват специфични изисквания за почтеност, приложими към определени професии/браншове и при осъществяване на практиката по тях. Такава регламентация се съдържа в следните актове:

- Закон за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина във връзка със Закона за здравето;
- Закон за адвокатурата и др.

Правният анализ на нормативната уредба е представен в Приложение № 1.

### **3. Съществуващи етични кодекси**

В момента се прилагат повече от 20 документа с различни наименования и структура, регламентиращи етичните правила за поведение на лицата в публичния сектор. Тези документи съдържат неизчерпателни списъци от принципи и процедури за прилагане, но без определения/дефиниции, което е предпоставка за нееднаквото им прилагане.

Анализът на етичните кодекси/правила за поведение в публичния сектор е представен в Приложение № 1:

- Кодекс за етично поведение на българските магистрати;
- Етичен кодекс на съдебните служители;
- Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация;

- Етичен кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт;
- Етичен кодекс за поведение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи ;
- Етични норми за поведение на служителите на Националната агенция за приходите;
- Кодекс за поведение на митническия служител;
- Етичен кодекс на Сметната палата.

От анализа на Етичните кодекси могат да се направят следните констатации и предложения:

### **Констатации**

1. Съществуват разнородни институционални Етични кодекси в публичния сектор. Липсва единно понятие за почтеност.
2. Липсват разписани практически примери, поведенчески модели и насоки за прилагане на Етичните кодекси.
3. Съществуващите списъци с етични принципи звучат като декларации за добри намерения.
4. В Етичните кодекси, с изключение на Етичния кодекс за поведение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи /МВР/ липсват текстове, регламентиращи извършването на проверки за почтеност при процедурите за подбор на кандидати за работа, както и при годишното атестиране на всички длъжностни лица и служители в публичната администрация.

### **Предложения**

1. Изготвяне и приемане на Единен национален кодекс за поведение на лицата от публичния сектор.
2. Единният национален кодекс трябва да определя очакваните етични стандарти, да дава практически насоки за тяхното приложение, както и информация за свързаните с него въпроси и процедури.
3. Разписване на пълни, точни, ясни и недвусмислени определения и дефиниции на етичните принципи, което ще допринесе за тяхното правилно разбиране и спазване.
4. Въвеждане на психометричен тест за почтеност (интегритет) с повече от един верни отговора и последващи индивидуално структурирани интервюта с

въпроси, свързани с почтеността, взети на случаен принцип от предварително изготвен списък.

## **Раздел II. Анализ на получените отговори на „Въпросник за проучване на ефективността на функциониране, прилагане и възприемчивост на етичните стандарти от лицата в публичния сектор“**

### **1. Общи положения**

С цел установяване на фактическото състояние и проучване на ефективността на функциониране, прилагане и възприемчивост на етичните стандарти от лицата в публичния сектор, ЦППКОП изготви Въпросник с 24 въпроса, който да бъде попълван във всяка една структура - адресат от служител, заемащ ръководна длъжност и служител, заемащ експертна длъжност ( Приложение №2 - Въпросник за проучване на ефективността на функциониране, прилагане и възприемчивост на етичните стандарти от лицата в публичния сектор на Република България).

За осигуряване на необходимата представителност на изследването, въпросниците са изпратени до 22 групи, включващи представители на институции от трите власти в Р. България (законодателна, изпълнителна и съдебна), както и до други организации, но са получени отговори само от част от адресатите. Отговорите са групирани съобразно съответния сектор на дейност и осъществяваните специфични функции и задачи с цел открояване на тенденциите.

Въз основа на направеното разделение по сектори е извършен анализ като резултатите от него очертават две направления:

- Отговори, имащи статистическа стойност за състоянието на етичните правила и стандарти, аргументиращи положителна оценка (Приложение №3)
- Отговори, аргументиращи наличие на дефицити в областта на етичните правила и стандарти (Приложение №4)

**Непредставянето на отговори от всички анкетиранни не осигурява възможност за пълен, обективен и всеобхватен анализ относно прилагането на етичните стандарти от лицата в публичния сектор. По тази причина изводите нямат представителен характер, а очертават само определени състояния и тенденции.**

**2. В допълнение към настоящия доклад са представени следните приложения:**

**А)** Приложение № 2 - Въпросник за проучване на ефективността на функциониране, прилагане и възприемчивост на етичните стандарти от лицата в публичния сектор на Република България;

**Б)** Приложение № 3 - Отговори, имащи статистическа стойност за състоянието на етичните правила и стандарти, аргументиращи положителна оценка;

**В)** Приложение № 4 - Отговори, аргументиращи наличие на дефицити в областта на етичните правила и стандарти;

### **Раздел III. Добри практики на Европейския съюз**

За целите на настоящия доклад е направен обзор и обща характеристика на правната уредба на етичността в Европейския съюз. Анализирани са нормативните документи и кодексите (правилата) за етично поведение на следните европейски институции и органи:

- Европейски съвет;
- Европейски парламент;
- Съвет на Европейския съюз;
- Европейска комисия;
- Съд на Европейския съюз;
- Европейска сметна палата;
- Европейска централна банка

Дейността на европейските институции е регламентирана с правила относно прозрачността на финансовите интереси, ръководните и общите принципи на поведение, получаването на подаръци и облаги, мандатните и след мандатните задължения. Всички структури са приели етични правила под формата на кодекси за поведение, за чието нарушаване е предвидено налагане на санкции.

При сравнение между българското и европейското законодателство в областта на етичността могат да се направят следните

#### **Констатации:**

1. В институциите на ЕС има приети Етични кодекси/Кодекси за поведение, в които се съдържат дефиниции на понятията, съобразени със спецификата в дейността на съответната структура, като са разписани правила за упражняване на контрол;

2. Правилата на етичните кодекси се прилагат както към настоящи, така и към бивши членове/служители на институциите/органи;
3. Процедурата за приемане/получаване на подаръци е регламентирана, като прозрачността се осъществява чрез Регистър на подаръците или публично обявяване; някои от документите въвеждат задължение за докладване на всички подаръци, получени и от членове на семейството от източници, свързани по някакъв начин с работата на лицето .
4. В отделни институции има служител по етика, който консултира по въпроси, свързани с почтеността и прилагането на етичните стандарти.
5. Разписани са правила за закрила на лицата, докладвали нарушения на професионални задължения.

**Предложения:**

1. Да се въведе добрата практика, а съществуващата (чл. 145 ал. 2 от ПОДНС) да се усъвършенства и детайлизира по примера на прилаганата от европейските органи и институции (ЕП, ЕК, ЕЦБ и др.) за публичен регистър на подаръците.
  2. Да се допълни Кодексът за етично поведение на българските магистрати, като в него се разпише норма, съгласно която бивши съдии, прокурори и следователи да имат дължимо етично поведение и след прекратяване на техните функции.
- Обзор на законодателството и анализ на добрите практики на ЕС се съдържат в Приложение № 5 към настоящия доклад.

**РАЗДЕЛ IV. Обзор на добри практики от държави-членки на ЕС и САЩ в областта на етичните стандарти в публичния сектор**

След преглед на опита на държавите-членки на ЕС и САЩ в областта на етичните стандарти и инструменти могат да бъдат посочени някои добри практики. Приложени в България, те биха допринесли за повишаване на етичността в поведението на работещите в публичния сектор.

- **Изследването показва, че по отношение на заетите в публичния сектор в отделните държави съществуват единни етични принципи, които очертават рамката на „добро и почтено управление“.**

**Предложение:**

## **Определяне на основни етични стандарти, които да са валидни за публичния сектор в България.**

Общовалидни етични стандарти за поведение на служителите в системата на ООН са дефинирани в Резолюция 56/244 на Организацията от 24 декември 2001 г. Те очертават концепцията за почтеност, залегнала в Хартата на ООН и задават модели за почтено поведение: честност, истинност, безпристрастност, неподкупност, лоялност, толерантност и разбирателство. В системата на ООН очакванията към служителите не се ограничават само по отношение на компетентност и ефективност в работата, но и се изисква висока степен на лична почтеност и идентифициране с целите на организацията.

Следните примери от опита на държави от ЕС и САЩ илюстрират следването на общоприети принципи за служителите в публичния сектор:

- **Великобритания** – Създадената през 1994 г. във Великобритания Комисия по стандартите в обществения живот разработва т.нар. „Седем принципа на обществения живот“ (известни още като принципите на Нолън), публикувани на 31 май 1995 г. Принципите задават стандарти за добро поведение и професионална етика и се отнасят **за всички лица в публичния сектор на национално и местно ниво**: полиция, съдебна система, здравни, образователни и социални служби, общински администрации, комисии, институти, съвети и др. структури под правителствен надзор.

### **Седемте принципа на Нолън са:**

1. **Безкористност** - Заемащите публична длъжност трябва да действат единствено от гледна точка на обществения интерес.
2. **Почтеност (Интегритет)** - Заемащите публична длъжност трябва да избягват поставянето си в задължение или частна обвързаност при изпълнение на служебните си задължения. Те не трябва да действат или да вземат решения, за да спечелят финансови или други материални облаги за себе си, семейството си, или техните приятели. Те трябва да декларират всякакви интереси и отношения.
3. **Обективност** - Заемащите публична длъжност трябва да действат и да вземат решения безпристрастно и справедливо, като спазват принципа за равнопоставеност.

4. Отчетност - Заемащите публична длъжност са отговорни пред обществото за своите решения и действия.

5. Откритост - Заемащите публична длъжност трябва да действат и да вземат решения по открит и прозрачен начин. Информацията не трябва да се крие от обществеността, освен ако не са налице ясни и законни основания за това.

6. Честност - Заемащите публична длъжност трябва да се позовават на истината.

7. Пример за подражание - Заемащите публична длъжност трябва да следват тези принципи в собственото си поведение и да са готови да оспорят неетично поведение.

Комисията по стандартите в обществения живот има следните функции:

- Съветва министър-председателя относно стандартите в публичния сектор;
- Извършва мащабни проучвания във връзка със стандартите;
- Прави предложения за промени в тяхното приоритизиране;
- Популяризира стандартите.

Комисията не се занимава с разследване или санкциониране на конкретни нарушения на етичните принципи<sup>3</sup>.

#### • **Ирландия**

В Ирландия принципите за работа в публичната администрация са: непристрастност, политическа неутралност, подбор и израстване в кариерата според заслуги, любезно и коректно отношение към гражданите, отдаденост в работата, избягване на неправомерно влияние, избягване на конфликт на интереси<sup>4</sup>.

#### • **Румъния**

В **румънските публични институции** са възприети следните принципи: законност, непристрастност, обективност, прозрачност, ефикасност/ефективност, отговорност, съобразно закона, ориентираност към гражданите, стабилна административна структура, неподвластна на политически промени, йерархична субординация<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life/about>

<sup>4</sup> <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf>

<sup>5</sup> [www.ngolinks.eu/cdir/ngolinks.eu/files/ethics.ppt](http://www.ngolinks.eu/cdir/ngolinks.eu/files/ethics.ppt)



- **Етичните стандарти се допълват с конкретни етични правила (разписани в Етични Кодекси – инструменти за почтеност), като към всяко правило има практическо изясняване и конкретно указание.**

**Предложение :**

**Изработване на Етичен/чни кодекс/си с практическа насоченост и в императивен стил.**

- **Германия**

В **Германия** подходът е императивен, основан на правила, като към принципите за превенция на корупцията са приложени и конкретни тълкувания. Кодексът на антикорупционното поведение („Verhaltenskodex gegen Korruption der deutschen Bundesregierung“), изработен от Федералното правителство, е част от антикорупционната стратегия на Германия<sup>6</sup>.

Следните стандарти на поведение помагат на служителите да избягват корупционен натиск:

- Бъдете пример: Покажете с поведението си, че нито търпите, нито подкрепяте корупция;
- Отхвърляйте веднага корупционни опити и информирайте незабавно Вашия ръководител или структурата „Антикорупция“;
- Ако предполагате, че някой иска да Ви моли за осигуряване на предимство, което е в разрез със служебните Ви задължения, привлечете Ваши колеги за свидетели;
- Работете по начин, така че Вашата работа да може да бъде проверявана по всяко време;
- Внимавайте за стриктно разделение на служебен от частен живот. Проверете дали Вашите лични интереси водят до конфликт със служебните Ви задължения;
- Подпомагайте службата при изобличаването и разкриването на корупция. Информирайте Вашия ръководител и антикорупционната структура при основания за корупционно поведение;

---

<sup>6</sup>[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Korruption\\_Sponsoring/Richtlinie\\_zur\\_Korruptionspraevention\\_in\\_der\\_Bundesverwaltung.pdf;jsessionid=1D362164EF6FB6D54751B54D3E5B97F8.2\\_cid295?\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung.pdf;jsessionid=1D362164EF6FB6D54751B54D3E5B97F8.2_cid295?_blob=publicationFile)

- Съдействайте на Вашата служба при разпознаването на погрешни административни структури или дейности, които благоприятстват корупцията;
- Обучавайте се по темата „Антикорупция“.

В антикорупционната стратегия на Германия се акцентира върху личната почтеност на служителите, извършващи вътрешен одит във ведомствата и необходимостта от безпристрастност при проверката на работните процеси и дейността на администрацията.

#### • **Австрия**

**Австрийският Кодекс за поведение с оглед превенция на корупцията** е изработен от дирекция „Държавна служба и иновации в публичното управление“ към Федералното канцлерство на Австрия и подобно на германския Кодекс на антикорупционното поведение, съдържа практически съвети и подробни указания за служителите. Етичните правила и норми в Кодекса се формулират на достъпен и разбираем език, като се избягва правна или специализирана терминология.

Използва се „Аз – формата“: „Аз избягвам“, „Отговорен съм за...“, „Незабавно съобщавам за...“, „Аз отхвърлям“, „Имам критично отношение...“, „Аз разделям.....“, „Аз реагирам....“, „Въпрос на свобода или на подаръци – НЕ! Благодаря“ и др. Този подход помага на служителите при вземане на решения и/или когато са изправени пред дилеми.

Дирекция „Държавна служба и иновации в публичното управление“ отговаря за управлението на човешките ресурси и за повишаване почтеността на публичната администрация. Тя има право да предлага законодателни промени, както и да изработва всички подзаконови мерки относно почтеността и превенцията на корупцията като „soft-law“.

Пример от австрийската практика, свързан със ситуация на предлагане/приемане на подарък:

Когато ми предложат подарък, си задавам следните въпроси:

- Бих ли приел подарък в присъствието на свидетел?
- Би ли повлияло приемането на подаръка на трето лице?
- Бих ли приел подарък, ако на следващия ден прочета за това във вестника?
- Приемането на подарък би ли намалило доверието в обективността на обществената дейност?

- Създава ли се впечатление от поведението ми, че приемам подаръци?
- Мога ли да бъда подведен под отговорност?
- В Кодекса има и инструкция за реакция при предложен подарък срещу услуга – „Незабавно търся свой колега или ръководител, за да направя разговора възможно най-прозрачен“<sup>7</sup>.

- **Великобритания**

Във **Великобритания** към всеки от стандартите на поведение (описани по-горе) конкретно е записано в императивна форма какво е разрешено и какво не (Принципът „must“/“must not“). Ясната и изчерпателна формулировка на етичен модел за поведение предпазва служителите в администрацията от отклонения и колебания в тяхната дейност.

Така например за стандарта „почтеност“ в Кодекса за заетите в публичния сектор е записано:

*„Ти трябва:*

- Изпълнявай отговорно своите задачи и задължения;
- Винаги изпълнявай професионално задълженията си, като запазваш конфиденциалност на информацията и доверието на тези, с които си работил;
- Извършвай дейността си по начин, по който да си сигурен, че публичните средства се изразходват правилно и ефективно;
- Бъди сигурен, когато контактуваш с медии, че ти е разрешено от ръководителя;
- Съхранявай добре информацията в официалните регистри и се грижи за нейната прозрачност доколкото е възможно спрямо правната рамка;
- Спазвай закона и уважавай правораздаването.

*Ти не трябва:*

- Да злоупотребяваш със служебното си положение, например чрез използване на информация, придобита в процеса на изпълнение на служебните си задължения, за лична или чужда изгода;
- Приемаш подаръци или друг вид облаги, което може да компрометира твоята лична или институционална почтеност;

---

<sup>7</sup>[https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner\\_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/Verhaltenskodex\\_Deutsch\\_2012\\_barrierefrei.pdf?3shqic](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/Verhaltenskodex_Deutsch_2012_barrierefrei.pdf?3shqic)

- Да оповестяваш официална информация без разрешение (като това задължение продължава да се прилага и след като излезеш от държавната администрация)<sup>8</sup>.

- **САЩ**

Принципите за етично поведение на държавните ръководители и служители на САЩ са формулирани в „Изпълнителна заповед 12731“ на Комисията за промени в етичните норми и стандарти на поведение на служителите в публичния сектор (създадена през 1989 г.). Председателят на Комисията препоръчва индивидуалните стандарти в отделните органи на публичната администрация да бъдат заменени с **единен регламент, валиден за всички институции.**

- Служителите не трябва да притежават финансови интереси, които противоречат на добросъвестното изпълнение на служебните задължения;
- Служителите не трябва да използват служебното си положение за лично облагодетелстване;
- Служителите действат безпристрастно и не третират преференциално частна организация или физическо лице;
- В случай, че станат свидетели на нарушения, служителите са длъжни да информират властите за измами, злоупотреби и корупция;
- Служителите трябва да се придържат към всички законови и подзаконови актове, които предоставят равни възможности за всички граждани, независимо от раса, цвят на кожата, религия, пол, произход, възраст, или неравностойно положение.

- **Естония**

В Естония е приет Кодекс за етично поведение на заетите в публичния сектор през 1999 г. Public Service Code of Ethics е приложение към Закона за държавния служител. Кодексът се състои от двадесет точки, обхващайки най-важните принципи и ценности, които всеки държавен служител е задължен да следва при изпълнение на служебните си задължения. Някои от тях са:

- Длъжностното лице е гражданин в служба на хората;
- Длъжностните лица изпълняват съвестно своите задължения и стриктно следват правните норми и политиката на правителството;

---

<sup>8</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

- Длъжностните лица са политически безпристрастни в дейността си;
- Длъжностните лица трябва да се стремят да избягват създаването на ситуации, които предизвикват или може да предизвикат подозрения относно тяхната безпристрастност;
- Длъжностните лица трябва да бъдат учтиви и отзивчиви, когато общуват с хората;
- Длъжностните лица трябва да имат стремеж към постоянно индивидуално развитие и усъвършенстване на своите умения, с цел подобряване на административните услуги.
- **Съществуват програми за обучение на заетите в публичния сектор с цел запознаване с етични модели на поведение и популяризиране на Етичните кодекси.**

**Предложение:**

**Създаване на национална програма за обучение на тема: „Повишаване на интегритета в публичната администрация“. Тя може да включва методика за обучение относно Етичния /-ите/ Кодекс /-и/ – например с ролеви игри и симулиране на ситуации, които поставят на изпитание почтеността на служителя, респ. на ръководителя на ведомството. Подходящо е да се организират и обучения за новопостъпили служители с цел запознаване с Кодекса /-ите/ и изграждане на нетърпимост към прояви на неетично поведение.**

- **Организация на обединените нации (ООН)**

От 2001 г. съществува **Колеж на служителите на ООН** (United Nations System Staff College – UNSSC), чиято главна цел е изграждане на ефективен модел за укрепване на почтеността на персонала. Колежът е не само институция за обучение и анализи, но и фактор за повишаване на ефективността в управлението на човешките ресурси.

- **Австрия**

Академията за публично управление на Австрия надгражда Кодекса за поведение за превенция на корупцията със специален модул на обучение "Превенция на корупцията – Compliance – Интегритет" по Public Management.

Обучителният модул има практическа насоченост – поведенческа реакция при провокация към нарушаване на етичните принципи<sup>9</sup>.

- **Полша**

Програмата за етично обучение е насочена към насърчаване на модели за поведение "достоеен" и "етичен". Обучението включва: развитие на чувството за лоялност и идентифициране с принципите на държавната служба; изграждане на поведение в съответствие с принципите на държавната служба; практическо запознаване с методите за предотвратяване на нарушения на професионалната етика, поведение и реагиране в случай на измама или на конфликт на интереси<sup>10</sup>.

- **Създадени са специални Насоки/Ръководства за служителите, заемащи ръководни длъжности в публичния сектор.**

**Предложение:**

**Изготвяне и внедряване на насоки (ръководства, наръчници) за етично поведение на заемащите ръководни длъжности с оглед стратегическата им роля като пример за етично поведение.**

В **Германия** към антикорупционната стратегия на Федералното правителство е приложен подробно разписан наръчник за ръководителите на институции – той съдържа конкретни указания и съвети за разпознаване на корупционно поведение. В тези насоки се обръща внимание на контрола, който трябва да упражнява ръководителят в съответното звено; как да идентифицира корупционни рискове; да не си позволява да приема „дребни жестове на внимание“<sup>11</sup>.

- **В публичния сектор в България липсват специални служители, които да съблюдават спазването на Етичния кодекс и почтеността в съответното ведомство.**

**Предложение:**

---

<sup>9</sup> [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab/seminarprogramm/index\\_2015.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab/seminarprogramm/index_2015.html)

<sup>10</sup> [https://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAAahUKEwi\\_zbKx0NzGAhVCiSwKHW9ODso&url=https%3A%2F%2Ftrack.unodc.org%2FlegalLibrary%2FlegalResources%2FPoland%2FAuthorities%2FPoland%2520Anti-Corruption%2520Strategy.pdf&ei=rA2mVb\\_HO8KSsgHvnLnQDA&usg=AFQjCNG6aeOTBMrJkeMh38QD3c6fdKM RNw&bvm=bv.97653015,d.bGg](https://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAAahUKEwi_zbKx0NzGAhVCiSwKHW9ODso&url=https%3A%2F%2Ftrack.unodc.org%2FlegalLibrary%2FlegalResources%2FPoland%2FAuthorities%2FPoland%2520Anti-Corruption%2520Strategy.pdf&ei=rA2mVb_HO8KSsgHvnLnQDA&usg=AFQjCNG6aeOTBMrJkeMh38QD3c6fdKM RNw&bvm=bv.97653015,d.bGg)

<sup>11</sup> [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Korruption\\_Sponsoring/Richtlinie\\_zur\\_Korruptionspraevention\\_in\\_der\\_Bundesverwaltung.pdf;jsessionid=1D362164EF6FB6D54751B54D3E5B97F8.2\\_cid295?\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung.pdf;jsessionid=1D362164EF6FB6D54751B54D3E5B97F8.2_cid295?_blob=publicationFile)

**Номиниране на „служител по почтеността“ във всички ведомства. Необходимо е да се потърсят гаранции за осигуряване на независимост на служителите по почтеността.**

• **Германия:**

В Германия се назначава служител, отговарящ за превенция на корупцията във всяко ведомство - директива на Федералното правителство на Република Германия за превенция на корупцията в държавната администрация от 30.07.2004 г<sup>12</sup>.

В зависимост от големината и задачите на институцията е възможно един служител да отговаря за повече от едно ведомство. Антикоруptionен служител може да бъде и външно лице, което не е йерархически подчинено на ръководството на институцията (например в някои федерални провинции и общини).

Функциите на служителя са дефинирани в горепосочената директива на Федералното правителство:

- Консултира ръководството на институцията и е на прякото му подчинение;
- Предоставя информация на служителите относно превенция на корупцията;
- Участва в обучението на служителите;
- Осъществява мониторинг и оценка на корупционни индикатори;
- Участва в информирането на обществеността за наложени дисциплинарни и наказателни мерки в рамките на ведомството, като се спазват правата на засегнатите лица.

Ако служителят по превенция на корупцията разполага с факти за корупционно престъпление, той информира ръководството на институцията, предлага вътрешни разследвания и мерки срещу укриване на нарушението и уведомява органите по наказателното производство. Служителят няма правомощия да налага дисциплинарни наказания.

---

<sup>12</sup>[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Korruption\\_Sponsoring/Richtlinie\\_zur\\_Korruptionspraevention\\_in\\_der\\_Bundesverwaltung.pdf;jsessionid=1D362164EF6FB6D54751B54D3E5B97F8.2\\_cid295?\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung.pdf;jsessionid=1D362164EF6FB6D54751B54D3E5B97F8.2_cid295?_blob=publicationFile)

Служители с подобни функции съществуват и в Холандия, Румъния, Италия и др. страни<sup>13</sup>:

## **РАЗДЕЛ V. ОБЗОР И КАТАЛОГ НА ОБЩИТЕ ЕТИЧНИ ПРИНЦИПИ**

### **1. Обзор на националната уредба на етичните стандарти в публичния сектор**

В обзора са разгледани част от съществуващите етични стандарти в публичния сектор:

- Правилник за организацията и дейността на Народното събрание – глава XII Народни представители;
- Кодекс за етично поведение на българските магистрати;
- Етичен кодекс на съдебните служители;
- Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация;
- Етичен кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт;
- Етичен кодекс за поведение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи ;
- Етични норми за поведение на служителите на Националната агенция за приходите;
- Кодекс за поведение на митническия служител;
- Етичен кодекс на Сметната палата;

### **2. Обща характеристика на националната уредба на етичните стандарти в законодателната, съдебната и изпълнителната власт**

#### **2.1. ЗАКОНОДАТЕЛНА ВЛАСТ**

##### **2.1.1.** Правилник за организацията и дейността на Народното събрание /ПОДНС/

„Чл. 138. Народният представител осъществява своите правомощия при зачитане на върховенството на закона и защитата на обществения интерес, като се ръководи от принципите на необвързаност с частни интереси, откритост, отчетност и прозрачност.“

**ПРИНЦИПИ:** НЕОБВЪРЗАНОСТ С ЧАСТНИ ИНТЕРЕСИ; ОТКРИТОСТ; ОТЧЕТНОСТ; ПРОЗРАЧНОСТ

#### **2.2. СЪДЕБНА ВЛАСТ**

---

<sup>13</sup> [http://www.ngolinks.eu/cdir/ngolinks.eu/files/integrity\\_osi.pdf](http://www.ngolinks.eu/cdir/ngolinks.eu/files/integrity_osi.pdf)

[http://anticorruption.government.bg/downloads/--2015-04-07-09-52-30--2\\_Report\\_%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82\\_3.pdf](http://anticorruption.government.bg/downloads/--2015-04-07-09-52-30--2_Report_%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82_3.pdf)

<http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=726>



### **2.2.1.** Кодекс за етично поведение на българските магистрати, Раздел I Принципи

Въведените основни принципи установяват стандартите и очертават рамката за регулиране на поведението на магистратите във и извън службата, която изпълняват.

**НЕЗАВИСИМОСТ:** Независим по смисъла на Кодекса е този магистрат, който при изпълнение на служебните си задължения се ръководи единствено от вътрешното си убеждение и закона като не се поддава на натиск, заплахи, стимули, преки или косвени влияния от представители на която и да е друга власт – публична или частна, вътрешна или външна за съдебната система.

**БЕЗПРИСТРАСТНОСТ:** Безпристрастен е този магистрат, който установява истината за фактите единствено на основата на обективен анализ на доказателствата по делото, създава условия за равнопоставеност между страните и техните процесуални представители и избягва поведение, което може да се възприеме като привилегироване, предразположеност, предубеденост или предразсъдък, основан на раса, произход, етническа принадлежност, пол, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.

**СПРАВЕДЛИВОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ:** Справедлив е този магистрат, който в рамките на общите и абстрактни норми на закона отчита особеностите на всеки конкретен случай и го решава, опирайки се на критерии, свързани с общочовешките ценности и ценностите на демократичната правна уредба. Прозрачността в действията и актовете на магистрата е гаранция за справедливостта на взетите от него решения.

**ВЕЖЛИВОСТ И ТОЛЕРАНТНОСТ:** Вежлив е този магистрат, който чрез действията и актовете си винаги изразява уважението, което дължи на своите колеги, гражданите, адвокатите, страните и останалите участници в процеса. Толерантен е магистратът, който е открит и търпелив за изслушване и възприемане на нови или различни аргументи, мнения и гледни точки.

**ПОЧТЕНОСТ И БЛАГОПРИЛИЧИЕ:** Почтен е този магистрат, който извън рамките на закона не приема материални или нематериални облаги, независимо от естеството им и които могат да поставят под съмнение неговата независимост и безпристрастност. Благоприличието е въздържане от всякакви действия, които биха могли да компрометират честта на магистрата в професията и обществото.

**КОМПЕТЕНТНОСТ И КВАЛИФИЦИРАННОСТ:** Компетентен и квалифициран е добре подготвеният магистрат, който познава нормативната уредба на Република България и правото на Европейския съюз и е развил способности и умения за тяхното коректно прилагане. Компетентността и квалифицираността са предпоставка за надлежното изпълнение на задълженията на магистрата и за неговото професионално израстване.

**КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ:** Конфиденциален е магистратът, когато е дискретен и пази като служебна тайна фактите или сведенията, станали му известни при или по повод изпълнение на служебните му задължения.

**2.2.2.** Етичен кодекс на съдебните служители, Раздел IV. Принципи

**ЗАКОННОСТ:** съдебният служител изпълнява служебните си задължения при строго спазване на Конституцията и законите на Република България, и съобразно установените вътрешни правила в съответните администрации;

**БЕЗПРИСТРАСТНОСТ:** съдебният служител извършва дейността си обективно и добросъвестно, като се стреми вярно, точно и безпристрастно да събира, анализира и оценява всички факти и обстоятелства свързани с работата му, без да допуска влияние на собствени или чужди интереси.

**КОМПЕТЕНТНОСТ:** съдебният служител извършва дейността си като използва и прилага знанията и опита, които притежава и непрекъснато повишава нивото на професионалната си квалификация и работа в интерес на съдебната система.

**ОТГОВОРНОСТ:** съдебният служител следва поведение, което не накърнява престижа на съдебната власт, не само при изпълнение на служебните си задължения, но и в своя обществен и личен живот.

**ЧЕСТНОСТ:** съдебният служител в зависимост от функциите, които изпълнява, осъществява действия, предлага и взема решения, водещи до елиминиране на произвола и укрепване на доверието в съдебната система.

**ПОЛИТИЧЕСКИ НЕУТРАЛИТЕТ:** съдебният служител не допуска в своята работа да бъде повлияван от свои или чужди политически пристрастия.

**КОЛЕГИАЛНОСТ И УЧТИВОСТ:** при изпълнение на служебните си задължения съдебният служител се отнася любезно, възпитано и с уважение към всеки, като зачита правата и достойнството на личността и не допуска каквито и да са прояви на дискриминация.

**ПУБЛИЧНОСТ И ОТКРИТОСТ:** съдебният служител осъществява своята дейност по начин даващ възможност да се видят ясно неговите действия и резултатите от извършената работа.

**КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ:** съдебният служител запазва в тайна данните и фактите, представляващи нормативно защитена информация и станали му известни при или по повод служебната му дейност.

Раздел VII. Права на съдебните служители

Чл. 41. Съдебният служител има право на точно и обективно оценяване."

## **2.3.ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ**

**2.3.1.** Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация

Чл. 2. (1) Дейността на служителите се осъществява при спазване принципите на законност, лоялност, честност, безпристрастност, политическа неутралност, отговорност и отчетност.

**ПРИНЦИПИ:** ЗАКОННОСТ; ЛОЯЛНОСТ; ЧЕСТНОСТ; БЕЗПРИСТРАСТНОСТ; ПОЛИТИЧЕСКА НЕУТРАЛНОСТ; ОТГОВОРНОСТ; ОТЧЕТНОСТ

**2.3.2.** Етичен кодекс за поведение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи (МВР)

**ПРИНЦИПИ:** ЗАКОННОСТ; ОПАЗВАНЕ И ЗАЩИТА НА ЧОВЕШКИЯ ЖИВОТ; УВАЖЕНИЕ И ЗАЧИТАНЕ ДОСТОЙНСТВОТО И ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ; ЛОЯЛНОСТ; ЧЕСТНОСТ; ПОЧТЕНОСТ; БЕЗПРИСТРАСТНОСТ; ПОЛИТИЧЕСКА НЕУТРАЛНОСТ; КОМПЕТЕНТНОСТ; ОТГОВОРНОСТ; КОНФИДЕНЦИАЛНОСТ; НЕДОПУСКАНЕ ТОРМОЗ НА РАБОТНОТО МЯСТО.

**2.3.3.** Етични норми за поведение на служителите на Националната агенция за приходите

**ПРИНЦИПИ:** ЗАКОННОСТ; ОБЕКТИВНОСТ; ДОБРОСЪВЕДНОСТ; КОМПЕТЕНТНОСТ; ЧЕСТНОСТ; ПРОЗРАЧНОСТ;

**2.3.4.** Кодекс за поведение на митническия служител

**ПРИНЦИПИ:** ЗАКОННОСТ; ЛОЯЛНОСТ; ЧЕСТНОСТ; БЕЗПРИСТРАСТНОСТ; ПОЛИТИЧЕСКА НЕУТРАЛНОСТ; ОТГОВОРНОСТ; ОТЧЕТНОСТ.

**2.3.5.** Етичен кодекс на Сметната палата

**ПРИНЦИПИ:** ПРОФЕСИОНАЛИЗЪМ; ОТГОВОРНОСТ; ОБЕКТИВНОСТ; НЕЗАВИСИМОСТ; БЕЗПРИСТРАСТНОСТ; ЛОЯЛНОСТ; СЪПРИЧАСТНОСТ КЪМ ОСНОВНИТЕ ЦЕЛИ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА; ПОЛИТИЧЕСКИ НЕУТРАЛИТЕТ; ПОЧТЕНОСТ; НЕПОДКУПНОСТ; СЪТРУДНИЧЕСТВО; КОНСТРУКТИВНОСТ.

#### **Констатации:**

- В законовата и подзаконовата нормативна база липсват еднозначни дефиниции на принципите за почтеност;
- Съществуват отделни институционални етични стандарти в публичния сектор с различна структура и съдържание;
- Липсват практически примери и насоки за прилагане на етичните стандарти и/или тяхната актуализация;
- Не се предвижда обучение по етика и почтеност;
- Липсва механизъм за контрол и сигнализиране за неетично поведение;

#### **Предложения:**

Необходимо е създаване на общ документ с дефинирани принципи за почтеност, регулиращ етичните стандарти на лицата от публичния сектор. Наличието на единен кодекс ще осигури публичност и прозрачност относно дължимото поведение. Създаването на контролен механизъм ще гарантира

спазването на етичните правила за поведение. Разработване на програма за постоянно обучение.

### **3. КАТАЛОГ НА ОБЩИ ЕТИЧНИ ПРИНЦИПИ:**

#### **3.1. Честност**

Добросъвестно, прямо и открито поведение при изпълнение на служебните задължения, което не допуска зависимост или друга обвързаност с външни лица или организации, която би могла да повлияе на изпълнението им.

#### **3.2. Почтеност**

Морално и благоприлично/пристойно поведение, основано на етичните правила за поведение, при вземане на решения или упражняване на правомощия.

**3.3. Професионализъм и ефективност-** съвкупно притежание на професионални качества и опит, необходими за заемане на определена длъжност, което позволява ефективно изпълнение на служебните задължения.

#### **3.4. Законност**

Изпълнение на служебните задължения в съответствие с Конституцията, международните актове, ратифицирани по конституционен ред от Република България и законите на страната по съвест и вътрешно убеждение и при зачитане и спазване правата и основните свободи на гражданите.

#### **3.5. Безпристрастност**

Справедливо/Точно, обективно и непредубедено изпълнение на служебните задължения с цел установяване верността на фактите.

#### **3.6. Независимост**

Изпълнение на служебните задължения по съвест и вътрешно убеждение, при съблюдаване на закона, като не се поддава на натиск, заплахи, стимули, преки или косвени влияния.

#### **3.7. Откритост, публичност и прозрачност**

Осъществяване на дейността по начин, даващ възможност да се проследяват действията и резултатите.

#### **3.8. Отчетност и отговорност**

Качество на дейността, обуславящо отчетност на действията, при и по повод изпълнение на служебните задължения, пред висшестоящите и обществото.

#### **3.9. Лоялност**

Поведение, насочено към утвърждаване и подобряване на авторитета и доброто име на институцията, изразяващо се в коректно и почтено отношение към колегите и уважение на мнението им и личния живот.

#### **3.10. Конфиденциалност**

Поведение, съобразено с международните принципи за защита на данните и вътрешното законодателство, гарантиращо неприкосновеност на личността и личния живот на гражданите, посредством опазване като служебна тайна фактите или сведенията, станали известни при или по повод изпълнение на служебните задължения на служителя.

**Предложение:**

От тези принципи следва да бъдат определени и избрани "основните ценности" за публичния сектор. Би следвало принципите да бъдат свързани с нивото на обслужване, като се посочат действията, които обществото трябва да очаква от лицата, заети в публичния сектор. От тези основни ценности могат да бъдат избрани съответните етични стандарти.

## **РАЗДЕЛ VI. КЛЮЧОВИ ПРЕПОРЪКИ**

### **1. ЕТИЧНИ СТАНДАРТИ:**

**1.1.** Изготвяне и приемане на Единен национален кодекс за поведение на лицата от публичния сектор с цел преодоляване на съществуващото противоречие и неяснота по отношение на нормативния акт, уреждащ етичните стандарти за всички служители от публичния сектор. Приемането на национален етичен кодекс ще осигури събирането на едно място на общите правила, регламентиращи етичните норми и стандарти и ще очертае рамката за тяхното последващо, специфично институционално разписване от отделните ведомства.

**1.2.** Въвеждане на ясни и точни определения/дефиниции на етичните понятия и норми. Включване на почтеността като стандарт в системата за превенция и противодействие на корупцията. Създаване на списък с етичните принципи, регламентиращ служебното и личното поведение.

**1.3.** Регламентиране на завишени критерии за лицата, заемащи висши публични длъжности, съобразени с отговорностите и функциите, които изпълняват, проверки за почтеност при назначаване, периодични и на случаен принцип.

**1.4.** Разписване на процедура за сигнализиране на неетично поведение, за защита на лицата, докладвали за нарушение на етичните норми или станали свидетели на корупционни практики и на лицата, срещу които е подаден фалшив сигнал за неетично поведение.

**1.5.** Създаване на условия и гаранции за еднакво прилагане на етичните правила в публичния сектор и осъществяването на ефективен контрол по спазването им.

**1.6.** Осигуряване на публичност и прозрачност, като се повиши осведомеността на гражданите относно етичните правила.

## **2. ИНСТРУМЕНТИ И МЕТОДИ**

### **2.1. Центрове за оценяване, Проверки за почтеност на работното място, Постоянно оценяване**

Създаване на единен център или центрове за оценяване на почтеността; Включване на проверки за почтеност във всички процедури за подбор на кандидати за работа, както и при годишното атестиране на длъжностните лица и служители в публичната администрация; Въвеждане на психометричен тест за почтеност (интегритет) с повече от един верни отговора и последващи индивидуално структурирани интервюта с въпроси, свързани с почтеността, взети на случаен принцип от списък; Регламентиране извършването на периодични проверки за почтеност и на случаен принцип.

### **2.2. Одити по етика**

Насърчаване на инспекторатите да включват в техните годишни работни планове одити по етика със специфични показатели за изпълнение. Определяне на индикатори за мониторинг и затвърждаване на етичните стандарти.

### **2.3. Постоянно обучение**

Разработване на програма за постоянно обучение за почтеност, която да включва първоначална информираност, опреснителни и поправителни курсове и подходящо обучение по съответните "меки умения" (soft skills), като например "вземане на решения" и "решаване на проблеми" на базата на индивидуална и/или колективна оценка на потребностите.

### **2.4. Помощна мрежа**

Създаване на система в държавната администрация за съветване, подкрепа и осигуряване на качеството под формата на мрежа от специално назначени и обучени служители, отговарящи за почтеността във всеки инспекторат; създаване на помощна линия и интерактивна уеб страница.

## **3. ЕТИЧЕН КОДЕКС – РЪКОВОДСТВО ЗА НАЙ-ДОБРИ ПРАКТИКИ**

Единният национален кодекс следва да включва най-малко следните раздели.

### **3.1. Раздел „Етика и почтеност“**

В тази част следва да се обясни значението на етика и почтеност (интегритет) в ежедневиия език, като се посочи както разликата, така и пряката връзка между тях. Значението и използването на двата термина не трябва да се бърка. Това ще гарантира, че има яснота и общо разбиране от самото начало. Например: Виж Раздел "Разбиране за етика и почтеност" от настоящия доклад.

### **3.2. Раздел „Етични стандарти и практически насоки“**

Посоченият в Раздел „Обзор и каталог на общите етични принципи“ общ списък да се сведе до „основни ценности“ за публичния сектор. Те трябва да се дефинират на ежедневиен език, като е желателно принципите да бъдат свързани с нивото на обслужване чрез посочване на действията, които лицата, заети в публичния сектор следва да извършват в полза на обществото. Тези основни ценности могат да бъдат приоритизирани и представени като етични стандарти.

### **3.3. Раздел „Отговорности и права“**

В този раздел трябва да разпишат отделните отговорности и задължения и кореспондиращите права. Например:

- Ваша лична "отговорност" е винаги да демонстрирате най-високи етични стандарти при изпълнение на работата Ви.
- В замяна на това имате "правото" да получите подходящо и постоянно обучение, съответните насоки и подкрепа.

### **3. 4. Раздел „Помощ и поддръжка“**

Тук могат да се включат посочените в т. 2 Инструменти и методи от Раздел VI на настоящия доклад.

### **3. 5. Раздел „Сигнали и отговор“**

За разработването на този раздел са необходими изследвания и анализ, за да се разработи унифицирана практика от проучените правила и процедури. Различните начини на подаване на сигнал трябва да бъдат ясно посочени в този раздел - писмен доклад, телефонно обаждане, електронна поща - както и това, което хората могат да очакват в отговор - поверителност, подкрепа, актуализации и т.н.

### **3. 6. Раздел „Защита и оплаквания“**

За разработването на този раздел са необходими изследвания и анализ, за да се разработи унифицирана практика. За да се създаде справедлив и балансиран подход, от съществено значение е да се осигури защита на лицата, подаващи сигнали, както и на тези, срещу които са подадени неверни или злонамерени сигнали.

### **3. 7. Раздел „Санкции и обучение“**

За разработването на този раздел са необходими изследвания и анализ с цел разработване на унифицирана практика. За поддържане на справедлив и балансиран подход, трябва да се разгледа нуждата от обучение, както и санкциите при нарушения.



**Списък на приложенията :**

**Приложение № 1 - Правен анализ;**

**Приложение № 2 - Въпросник за проучване на ефективността на функциониране, прилагане и възприемчивост на етичните стандарти от лицата в публичния сектор на Република България;**

**Приложение № 3 – Отговори, имащи статистическа стойност за състоянието на етичните правила и стандарти, аргументиращи положителна оценка;**

**Приложение № 4 - Отговори, аргументиращи наличие на дефицити в областта на етичните правила и стандарти;**

**Приложение № 5 - Обзор на законодателството и анализ на добрите практики на ЕС.**

**ПРИЛОЖЕНИЕ № 1**  
**към доклад**  
**„Етични стандарти за почтеност в публичния сектор“**

**ПРАВЕН АНАЛИЗ**

**1. Настояща правна рамка, регламентираща етичното поведение в публичния сектор и съществуващи етични кодекси**

Етичното поведение на длъжностните лица в публичния сектор е регламентирано в 34 нормативни акта на националното законодателство, а спецификата му зависи до голяма степен от организационните, институционалните и законовите характеристики на съответната институция или орган. Правната рамка за етичността е проследена в следните нормативни актове :

- Конституция на Република България;
- Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), Глава дванадесета. НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ, Раздел II. Етични норми за поведение и Раздел III. Парламентарно поведение;
- Закон за съдебната власт;
- Закон за администрацията;
- Закон за държавния служител;
- Закон за Министерството на вътрешните работи;
- Закон за Държавна агенция "Национална сигурност";
- Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор;
- Закон за Сметната палата;
- Закон за Националната агенция за приходите;
- Кодекс на труда;
- Закон за митниците.

**Конституцията на Република България** поставя началото на правната регламентация на етичността в българското законодателство, като определя основни изисквания към представителите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, които са обособени като три отделни области на анализ в настоящия доклад.

Правната регламентация относно етичността на народните представители се съдържа в чл. 67, ал. 2; относно етичността на членовете на Висшия съдебен съвет (ВСС) е в чл. 130, ал. 2; относно етичността на членовете на

Министерски съвет е в чл. 113, ал.1; относно етичността на държавните служители е чл. 116, ал. 1.

Съгласно разпоредбите на чл. 67, ал. 2 народните представители следва да действат въз основа на Конституцията и законите в съответствие със своята съвест и убеждения. Съгласно текста на чл. 130, ал. 2 за членове на Висшия съдебен съвет, които не са такива по право, се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж, а чл. 113, ал. 1 задължава членовете на Министерския съвет да заемат длъжности и да извършват дейности, които са съвместими с положението на народен представител. Държавните служители следва да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални при изпълнение на държавната служба съгласно чл.116, ал. 1.

Тези основни изисквания за доразвити детайлно в следните нормативни актове.

**Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), Глава дванадесета. НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ, Раздел II. Етични норми за поведение и Раздел III. Парламентарно поведение.**

Нормативният акт съдържа етични правила за поведение за народните представители. Служителите от администрацията на Народното събрание (НС) се назначават по трудово правоотношение и за тях се прилагат разпоредбите на Кодекса на труда.

При анализирането на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) беше взета предвид и поставената задача по проекторешение за изменението и допълнението му, възложена с писмо №02.43-144/14.07.2015г. от г-жа Меглена Кунева, заместник министър-председател по координация на европейските политики и институционалните въпроси.

Регламентацията на етичността на депутатите включва два аспекта – поведение в обществото и поведение в пленарната зала.

В Глава дванадесета НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ, Раздел втори „Етични норми за поведение“ са посочени основните стандарти за почтеност, които народните представители трябва да спазват в обществото. Те са формулирани общо, като липсват дефиниции на понятията „откритост“, „отчетност“, „прозрачност“ (чл. 138), „специални привилегии или

придобивки“ (чл. 145). Изрично са посочени някои важни ограничения, които имат пряко отношение за гарантиране на законосъобразно упражняване на правомощията (чл. 140, ал. 1 и чл. 141, ал. 1, ал.2 и ал.3);

В Глава дванадесета НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ, Раздел трети „Парламентарно поведение“ се съдържат правилата за етично поведение в пленарна зала. Посочени са нарушенията, дисциплинарните мерки и процедурата по налагането им.

**Правила на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика по прилагането на етичните норми за поведение на народните представители, съгласно Раздел II от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание**

В този документ, приет на основание чл. 148, ал. 2 от ПОДНС, е регламентирана процедурата по разглеждането на постъпилите жалби, редът и начинът за разглеждане и произнасяне по сигнали относно прояви, несъвместими с етичните норми за поведение на народните представители които отговарят на определени изисквания.

**Закон за съдебната власт (ЗСВ)**

Съгласно чл. 5. ал. 2 органите на съдебната власт са длъжни да осигуряват откритост, достъпност и прозрачност на действията си по реда на този закон и на процесуалните закони. Това задължение предписва поведение, което доказва волята на законодателя да осигури почтеност в действията на представителите на съдебната власт. Правото на лицата да получат справедлив процес ( чл. 8, ал. 1) е гарантирано от задължението на органите на съдебната власт да действат законосъобразно и безпристрастно, което е правило за поведение с цел осигуряване на почтеност.

Разпоредбите на Глава втора регламентират дейността на Висшия съдебен съвет (ВСС) вкл. процедурата по избор на изборните членове, при която предложенията за кандидати се разглеждат от специализираната постоянна комисия на Народното събрание. Именно на тази комисия е възложено задължение съгласно чл. 19а, ал. 4 да изготви доклад за професионалните и нравствените качества на кандидатите, с който предлага кандидатурите за обсъждане и гласуване в Народното събрание. Публикуването на доклада на интернет страницата на Народното събрание е предпоставка за спазване на волята на законодателя, а именно представителите на съдебната власт да бъдат лица с високи нравствени качества. В чл. 30, ал. 1, т. 12 от Раздел II

на същата глава законодателят възлага на ВСС да одобри Кодекс за етично поведение на българските магистрати и Етичен кодекс на съдебните служители.

Законът за съдебната власт предвижда избор на постоянна Комисия "Професионална етика и превенция на корупцията" от състава на ВСС, както и на комисии за професионална етика в органите на съдебната власт, които осъществяват взаимодействие. Това е предпоставка за гарантиране на почтеността на представителите на съдебната власт, а чрез предвидените контролни функции на комисиите се осигурява спазване на тези изисквания. В Глава трета от ЗСС са разписани правомощията и задълженията на Инспектората към ВСС. За заемане на длъжност в тази структура законът изисква избор на личности с високи професионални и нравствени качества в условията на кумулативност. Предложенията се разглеждат от специализираната постоянна комисия при НС, която изготвя доклад за професионалните и нравствените качества на кандидатите. Този документ се публикува на интернет страницата на Народното събрание, което осигурява прозрачност на процедурата.

Етични норми за поведение се съдържат в клетвата, полагана от новоназначени съдии, прокурори, следователи, държавни съдебни изпълнители и съдии по вписването. Наличието на високи нравствени и професионални качества е необходимо изискване за назначаване на длъжност съдия, прокурор, следовател (чл.161, т. 3), съдебен и прокурорски помощник (чл. 245, ал. 1.).

За проявени високи нравствени качества и висок професионализъм ВСС може да поощрява прокурори, съдии и следователи с отличие или награда, които са изчерпателно изброени в чл.303, ал. 2 и 3 от закона. В Глава шестнадесета се съдържат разпоредбите относно дисциплинарната отговорност, като е дадена дефиниция на понятието „дисциплинарно нарушение“, изброени са дисциплинарните наказания и дисциплинарните нарушения, сред които е включено е включено „нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати“. Процедурата по налагането на дисциплинарните нарушения е разписана детайлно.

### **Кодекс за етично поведение на българските магистрати**

Кодексът за етично поведение на българските магистрати е приложен към съдии, прокурори и следователи, членове на Висшия съдебен съвет,

инспектори в Инспектората към Висшия съдебен съвет. Основните етични принципи/ценности са ясно разписани и дефинирани: независимост, безпристрастност, справедливост и прозрачност, вежливост и толерантност, почтеност и благоприличие, компетентност и квалифицираност, конфиденциалност. Всички изброени принципи са дефинирани и е регламентирано тяхното прилагане. По този начин не само са установени стандартите, но е очертана и рамката за поведението на магистратите както при изпълнение на служебните задължения, така и в обществото.

Гаранциите, регламентирани в Раздел V, по спазването и прилагането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати са базирани на индивидуалната убеденост, съпричастност и доброволно изпълнение, което е предпоставка за субективно и нееднозначно тълкуване на разпоредбите.

Документът съдържа правила относно осъществяването на пряк, непосредствен и цялостен контрол по прилагането и спазването му, както и периодичното обновяване и актуализиране.

### **Етичен кодекс на съдебните служители**

Правното основание за издаването на Етичния кодекс е обвързано с чл. 7, ал. 1, т. 16 и чл. 11 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. В обхвата по прилагането му попадат съдебните служители от администрациите на Висшия съдебен съвет, Инспектората към Висшия съдебен съвет и органите на съдебната власт. Разписани са основни правила, въз основа на които са определени изискванията за етичност в поведението на съдебните служители при изпълнение на служебните задължения и в обществото.

Принципите/ценностите за почтеност – законност, безпристрастност, отговорност, честност, политически неутралитет, колегиалност и учтивост, публичност и откритост, конфиденциалност са дефинирани, като е посочено конкретното поведение, чрез което те се реализират. В обхвата на етичните стандарти са включени регламентации относно професионалното поведение и квалификация, конфликта на интереси, личното поведение на съдебния служител в обществото, отношенията с органите на съдебната власт и други държавни органи и организации и магистрати, отношението към гражданите, взаимоотношенията между съдебните служители и съдебните служители на ръководни длъжности, взаимоотношенията между самите служители. правата. Кодексът съдържа разпоредби относно правата на съдебните

служители с цел защита от дискриминация и недопускане на санкциониране поради докладване за случай на нарушение на професионалната етика.

### **Позитивни изводи**

Етичният кодекс на съдебните служители съдържа изчерпателен списък на принципи за етично поведение. Всеки един принцип е дефиниран с указание за практическото му изпълнение, което допринася за еднаквото тълкуване и прилагане. Регламентацията обхваща служебната и извънслужебната дейност на служителите, като по този начин етичността става цялостен модел за поведение на личността. Текстовете са така систематизирани, че обхващат всички аспекти на служебните взаимоотношения в структурата и извън нея, в хоризонтален и вертикален ред. Правилата са написани точно, ясно и кратко, което създава съществено предимство и допринася за спазването им. Например : Съдебният служител е длъжен да пази авторитета на магистратите и да не коментира техните професионални и лични качества“. Това изискване би могло да залегне съответно преформулирано в етичните кодекси.

### **Закон за администрацията**

В чл. 2, ал. 1 от този закон са определени принципите, които следва да спазва администрацията при осъществяване на дейността си: законност; откритост и достъпност; отговорност и отчетност; ефективност; субординация и координация; предвидимост; обективност и безпристрастност. Тези разпоредби са задължителни съгласно чл. 1, ал. 3 и за администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, и за органите на местното самоуправление и следователно са приложими за служителите, работещи по служебно и по трудово правоотношение.

### **Закон за държавния служител**

В чл. 18 са изброени принципите, на които се основава изпълнението на държавната служба: законност, лоялност, отговорност, стабилитет, политическа неутралност и йерархична подчиненост. В разпоредбите на чл. 20 и чл. 28 са регламентирани задълженията на държавния служител за етично поведение при изпълнение на служебните задължения и в обществения живот, което да съответства на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. Посочените текстове не съдържат легални дефиниции на въведените понятия.

## **Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация**

Кодексът е основният документ, уреждащ етичността на цялата държавна администрация. Основава се на принципите, установени в Конституцията и действащото законодателство (ЗДСл и КТ), като доразвива задълженията на държавните служители и служителите по трудово правоотношение, които произтичат от различни нормативни актове, уреждащи отношенията в сферата на държавната служба. В отделните текстове са изброени принципите, от които следва да се ръководят служителите - законност, лоялност, честност, безпристрастност, политическа неутралност, отговорност и отчетност, но липсват дефиниции. В документа частично са разписани разпоредби относно професионалното поведение, взаимоотношенията с граждани и колеги, лично поведение и конфликт на интереси. Санкционният механизъм при неспазване на Кодекса се реализира чрез предвидените в ЗДСл и КТ дисциплинарни мерки.

На основание Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация отделни структури в централната, областната и местна администрация са приели съответни етични кодекси, независимо, че не им е вменено такова задължение.

С РМС № 984 от 23.12.2005г. е одобрен първият Етичен кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт. Разпоредбите на този документ следва да се считат за мълчаливо отменени, тъй като регулираната материя е преуредена със закони.

## **Закон за Министерството на вътрешните работи и Етичен кодекс за поведение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи**

Законът за Министерството на вътрешните работи съдържа изчерпателни разпоредби, свързани с етичните норми и правила за поведение с оглед спецификата на дейността, която осъществяват служителите на тази структура. Основните принципи, на които се основава постъпването на държавна служба в МВР и професионалното развитие на служителите са разписани в чл. 141 от ЧАСТ ТРЕТА ДЪРЖАВНА СЛУЖБА В МВР. Документът съдържа конкретни определения за отделните етични норми, като е предвидена дисциплинарна отговорност за неспазване на правилата на Етичния кодекс за поведение на държавните служители в МВР.



Изрично е посочено, че дисциплинарното наказание "порицание" се налага за нарушаване на етичните правила за поведение на държавните служители в МВР, а дисциплинарното наказание "уволнение" се налага за деяния, несъвместими с етичните правила за поведение на държавните служители в МВР. Дирекция „Инспекторат“ осъществява контрол и оказва методическа помощ на структурите на МВР в дейността им по противодействие и разкриване на нарушения на Етичния кодекс за поведение на държавните служители в МВР.

В структурно отношение Кодексът съдържа пълнота относно необходимите реквизити за дейността на структурата, разписани са правила за лично и професионално етично поведение на полицейските служители, взаимоотношения с гражданите, институции, подбор и обучения. Заложено е конкурсното начало за избора и назначаването на кандидати за държавна служба в МВР, което включва оценка на личностните качества на кандидатите, извършвана на базата на Специализирана методика за психологично изследване на кандидатите за назначаване на държавна служба в МВР. В отделните глави на Кодекса са посочени конкретни насоки за спазване на правилата за етично поведение на държавния служител, при спазването на цитираните по-горе етични принципи, като включват правила за етично поведение; етични стандарти при осъществяване на дейността си.

### **Закон за Държавна агенция "Национална сигурност" и Етичен кодекс за поведение на държавните служители в Държавна агенция "Национална сигурност"**

В чл. 3 от закона са посочени принципите, въз основа на които ДАНС изпълнява своята дейност. Председателят на агенцията утвърждава Етичен кодекс за поведение на държавните служители в Държавна агенция "Национална сигурност", съгласно разпоредбата на чл. 9 от закона. На служителите е вменено задължението да спазват този кодекс. Неспазването на правилата на Етичния кодекс за поведение на държавните служители в Държавна агенция "Национална сигурност" е дисциплинарно нарушение, за което се налагат предвидените в закона дисциплинарни наказания. В Правилника за прилагане на Закона за Държавна агенция "Национална сигурност" също е регламентирано, че дисциплинарна отговорност се носи вкл. при неспазване правилата на Етичния кодекс за поведение на държавните служители в агенцията. Това е така, защото всеки държавен

служител отговаря за своите действия или бездействия, извършени виновно в нарушение на служебната дисциплина и свързани със заеманата длъжност и на правилата на Етичния кодекс за поведение на държавните служители в ДАНС ( чл. 110а, ал.2).

### **Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор**

Разпоредбите на закона се прилагат в организациите от публичния сектор по смисъла на чл. 2, ал. 2. Ръководителите на тези организации отговарят за създаването на условия за адекватно и етично поведение на персонала в организациите.

### **Закон за Сметната палата и Етичен кодекс**

В текста на чл. 4 са изброени основните принципи въз основа на които Сметната палата (СП) осъществява дейността си: независимост, обективност и добросъвестност; професионализъм, почтеност и безпристрастност; последователност и предвидимост; публичност и прозрачност; доверие, сътрудничество и конструктивност. Сметната палата приема Етичен кодекс на Сметната палата съгласно чл. 20, ал. 5, т. 2 от закона. В Етичния кодекс са разписани дефиниции на принципите по чл. 4 от Закона. В документа са посочени правила, свързани с опазване на престижа и доброто име на СП, отношенията между лицата. Непосредственият контрол за спазването на Етичния кодекс се осъществява от преките ръководители и от създадена за тази цел комисия.

### **Закон за Националната агенция за приходите и Етични норми за поведение на служителите на Националната агенция за приходите**

Законът за Национална агенция за приходите /НАП/ не съдържа етични правила за поведение. Етичните норми за поведение на служителите на НАП притежават структурата на правила за дейността и вътрешния ред на институцията. За посочените ценности - законност, обективност и добросъвестност, компетентност, честност и прозрачност липсват дефиниции.

### **Кодекс на труда**

В този нормативен акт са регламентирани допълнителни условия за работещите по трудово правоотношение в държавната администрация, които съгласно ал. 19 на чл. 107а при изпълнение на трудовите си задължения трябва да спазват правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

### **Закон за митниците и Кодекс за поведение на митническият служител**

В Закона за митниците се съдържа само една разпоредба в чл. 17, ал. 1, т. 5, съгласно която при изпълнение на служебните си задължения митническите служители са длъжни да спазват утвърдените със заповед на министъра на финансите етични норми на поведение на митническият служител. В Кодекса са разписани етичните принципи за поведение на митническият служител при взаимоотношенията му с гражданите и колегите и в професионалната му дейност.

**ПРИЛОЖЕНИЕ №2**  
**към доклад**  
**„Етични стандарти за почтеност в публичния сектор“**

**Въпросник за проучване на ефективността на функциониране, прилагане и възприемчивост на етичните стандарти от лицата в публичния сектор на Р България**

1. Етичните стандарти, които всички служители в публичния сектор трябва да спазват, съдържат ли се в единен нормативен акт и/или са в отделни актове?
2. Има ли разработен и приет Етичен кодекс (Етични правила) във Вашата институция/организация?
- 2А. Ако вашият отговор на въпрос 2 е „НЕ“ или „НЕ ЗНАМ“ – Смятате ли, че е необходимо Вашата институция/организация да има свой Етичен кодекс (Етични правила)?
3. Съществува ли процедура, чрез която служителите във Вашата институция/организация се запознават с Етичния кодекс (Етичните правила)?
4. Вие запознат/а ли сте с Етичния Кодекс (Етичните правила) на Вашата институция/организация?
5. Етичният кодекс (Етичните правила) полезен ли е за Вашата институция/организация?
- 5А. Етичният кодекс (Етичните правила) помага ли Ви в работата?
6. Съществуват ли в Етичния кодекс (Етичните правила) етични стандарти, регламентиращи специфичните за Вашата институция/организация дейности, които са нетипични за другите институции/организации?
7. Стандартите от Етичния кодекс (Етичните правила) релевантни и постижими ли са във Вашата институция/организация?
8. Стандартите от Етичния кодекс прилагат ли се по еднакъв начин по отношение на всички нива на отговорност във Вашата институция/организация?
9. Етичният кодекс (Етичните правила) съдържа ли насоки за практическо изпълнение на стандартите на работното място?
10. Съществуват ли противоречия между стандартите в Етичния кодекс (Етичните правила) и Вашите професионални задължения?
11. Бил ли е включван Етичният кодекс (Етичните правила) в програмите за обучение във Вашата институция/организация?

- 12.Спазването на Етичния кодекс (Етичните правила) част ли е от системата за финансово управление и контрол на Вашата институция/организация?
- 13.Критериите за оценяване изпълнението на Вашата работа съобразени ли са със спазването на стандартите, установени в Етичния кодекс (Етичните правила)?
- 14.Спазването и приложението на Етичния кодекс (Етичните правила) във Вашата институция/организация били ли са обект на проверка/одит/мониторинг?
- 15.Спазването на Етичния кодекс (Етичните правила) използва ли се като индикатор при оценяването на ефективността на Вашата институция/организация?
- 16.Предвидени ли са дисциплинарни наказания за неспазване на Етичния кодекс (Етичните правила) на Вашата институция/организация?
- 17.Стандартите в Етичния кодекс (Етичните правила) на Вашата институция/организация осигуряват ли ефективна защита срещу тормоз, преследване или друга форма на дискриминация на работното място
- 18.Съществува ли процедура в Етичния кодекс (Етичните правила) за сигнализиране на неетично поведение?
- 19.Потвърдените случаи на неетично поведение оповестяват ли се публично във Вашата институция/организация?
- 20.Във Вашата институция/организация съществува ли процедура за защита и подкрепа на лицата, срещу които е подаден фалшив сигнал за неетично поведение?
- 21.Сблъскали ли сте се с практически трудности или препятствия при прилагането на Етичния кодекс (Етичните правила) във Вашата институция/организация ?
- 22.Съществува ли общ Етичен кодекс (Етични правила), отнасящ се за всички служители в публичния сектор, независимо от институцията/организацията в която работят, заеманата позиция, длъжност и отговорност ?
- 22 А.Ако вашият отговор на въпрос 22 е „НЕ“ или „НЕ ЗНАМ“ – Смятате ли, че е необходим общ Етичен кодекс (Етични правила) за всички служители в публичния сектор ?
- 23.По скалата от 1 до 6, където 1 е най-ниската оценка, а 6 е най-високата, колко ефективен смятате, че е Етичният кодекс (Етичните правила) при превенцията и противодействието на корупцията във Вашата

институция/организация? – Моля оградете/подчертайте съответната цифра.

24.Коментари и предложения - от 15 анкетирани

---

Забележка: Непопълнили скалата на въпрос № 23 са 4 анкетирани.

**ПРИЛОЖЕНИЕ №3**  
**към доклад**  
**„Етични стандарти за почтеност в публичния сектор“**

**Отговори, имащи статистическа стойност за състоянието на етичните правила и стандарти, аргументиращи положителна оценка**

От отговорите и поясненията по въпроси №№5, 5А, 6, 7, 8, 9 и 10 може да се направи извод, че значителна част от анкетираните лица дават положителна оценка на ведомствените етични кодекси. Служителите посочват, че тези документи са полезни и им помагат в работата и не водят до противоречие с професионалните им задължения. Отговорите на тези въпроси, получени от различните ведомства са приблизително еднакви (с незначителни разлики); приблизително еднакви са и отговорите, дадени както от ръководните, така и от експертните длъжностни лица.

На въпрос № 5: „Етичният кодекс (Етичните правила) полезен ли е за Вашата институция/организация?“, анкетираните служители (96%) отговарят, че Етичният кодекс е полезен за тяхната организация, като посочват, че в него се съдържат правила за поведение на служителите в професионалния и обществения живот, единни норми за поведение и стандарти за работа.

На въпрос № 5А: „Етичният кодекс (Етичните правила) помага ли Ви в работата?“, анкетираните (84%) отговарят, че кодексът им помага в тяхната работа, тъй като съдържа норми за поведение на служителите, които трябва да спазват; има превантивно действие по отношение на неправомерно поведение.

На въпрос № 6: „Съществуват ли в Етичния кодекс (Етичните правила) етични стандарти, регламентиращи специфичните за Вашата институция/организация дейности, които са нетипични за другите институции/организации?“ анкетираните служители (52%) отговарят, че Етичният кодекс съдържа етични стандарти, регламентиращи специфични за тяхната организация дейности.

Длъжностните лица, отговорили с „да“ дават конкретни примери:

– Анкетираните от групата „Вътрешен ред и сигурност“ посочват - работа с граждани, свидетели и обвиняеми;

- Анкетираниите от НАП посочват стандартите за обслужване на клиенти и конфиденциалност на информацията;
  - Анкетираниите от АДФИ - "основните принципи за законност, обективност, служебно начало, конфиденциалност, компетентност" и правилото "финансовият инспектор да не участва или да допуска да бъде въввлечен в незаконни дейности или да се ангажира с нечестни уговорки, които биха попречили за обективното и пълно изясняване на фактите, имащи значение за инспекционната дейност";
  - Анкетираниите от Агенция по заетостта посочват, че при обслужването на клиенти, служителите ползват Наръчник за модели на поведение;
  - Анкетираниите от ВКП посочват специфичните за институцията дейности, произтичащи от основните принципи, залегнали в кодекса: независимост, безпристрастност, справедливост, компетентност, конфиденциалност и др.;
- Всички анкетирани (100%) от групата „Министерства, които управляват, разпределят и контролират съществен публичен ресурс“ дават отрицателен отговор, без пояснения. Този резултат е с противоположен знак на очерталата се тенденция в общия извод.

На въпрос № 7: „Стандартите от Етичния кодекс (Етичните правила) релевантни и постижими ли са във Вашата институция/организация?“ анкетираниите служители (98%) са отговорили положително като считат, че стандартите от Етичния кодекс са релевантни и постижими в тяхната институция. Към отговорите на служителите не са дадени пояснения.

На въпрос №8: „Стандартите от Етичния кодекс прилагат ли се по еднакъв начин по отношение на всички нива на отговорност във Вашата институция/организация?“ анкетираниите (82%) отговарят, че стандартите от Етичния кодекс се прилагат по еднакъв начин по отношение на всички нива на отговорност в тяхната институция. Към отговорите на служителите не са дадени пояснения.

На въпрос № 9 „Етичният кодекс (Етичните правила) съдържа ли насоки за практическо изпълнение на стандартите на работното място?“ анкетираниите (80%) заявяват, че Етичният кодекс съдържа насоки за практическо изпълнение на стандартите на работното място. В поясненията са посочени конкретни етични норми и принципи, специфични за ведомствата. Например за:

Министерство на здравеопазването - "спазването на работното време";



Министерство на околната среда и водите - „законност, лоялност“;

Агенция за държавна финансова инспекция – „обективност, безпристрастност“;

Агенция по заетостта - посочват, че при обслужване на клиенти служителите ползват Наръчник за модели на поведение и др.

На въпрос № 10: „Съществуват ли противоречия между стандартите в Етичния кодекс (Етичните правила) и Вашите професионални задължения?“ анкетиранияте (100%) заявяват, че не съществуват противоречия между стандартите в Етичния кодекс и техните професионални задължения, като към отговорите на служителите не са дадени пояснения.

Независимо от високия процент положителни отговори, при анализа на тази група от въпроси, които имат отношение към качеството и полезността на Етичните кодекси, в дадените пояснения от длъжностните лица се съдържат констатации за липса на стандарти, регламентиращи основните принципи, които следва да спазват служителите.

На въпрос № 21: „Сблъскали ли сте се с практически трудности или препятствия при прилагането на Етичния кодекс (Етичните правила) във Вашата институция/организация?“ анкетиранияте служители (88%) заявяват, че не са се сблъскали с практически трудности или препятствия при прилагането на Етичния кодекс в тяхната институция. От получените резултати може да се направи извод, че институционалните етични кодекси са необходими с оглед на извършваните специфични дейности в отделните организации.

Във връзка с въпрос № 24 са направени следните предложения и коментари:

- „Етичният кодекс допринася за превенцията и противодействие на корупцията, но само Кодексът не е достатъчен; има нужда от конкретни законодателни промени (подбудителство към подкуп, тестове за интегритет към Етичните кодекси и неговото практическо приложение)“;

- „Съществуването на Кодекса сам по себе си не е достатъчна гаранция за спазването му. Има нужда от познаване и отношение от страна на ръководството относно спазването.“;

- "Етичните кодекси са задължителен елемент на публичната администрация и за да се прилагат ефективно, предлагаме да се приеме единен етичен кодекс за ПА, като ясно се разпишат практическите насоки за изпълнението или неизпълнението на етичните правила."

- "Предлагам ЦППКОП да проучи и предложи антикорупционни модели и методики, доказали своята ефективност в други европейски държави. Тези методики и модели, вместо "творчески да се приспособяват" (респ. омаломощават), да се реципират без изменения или с минимални изменения и се приложат в максимално най-близкия до първообраза си вид."

**ПРИЛОЖЕНИЕ №4**  
**към доклад**  
**„Етични стандарти за почтеност в публичния сектор“**

<b>Отговори, аргументиращи наличие на дефицити в областта на етичните правила и стандарти</b>				
<b>№</b>	<b>Препоръка</b>	<b>Обосновка ( дефицит)</b>	<b>Подкрепящо доказателство</b>	<b>Препратка към доклад</b>
<b>1.</b>	<b>Изготвяне и приемане на Единен национален етичен кодекс за поведение на лицата в публичния сектор</b>	Налице е противоречие и неяснота по отношение на нормативния акт, уреждащ етичните стандарти за всички служители в публичния сектор.	<p>Въпрос № 1 - от анализа на отговорите на всички групи не може да се направи категорично и еднозначно заключение. Резултатите на отделните групи са противоположни. Обобщените резултати дават предимство с 61% на неправилния отговор, че етичните стандарти се съдържат в единен нормативен акт. 39% от анкетираните посочват правилния отговор, че етичните стандарти са регламентирани в множество актове. Отговорите на въпрос № 22 подкрепят обобщените резултати на въпрос № 1, а именно:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 67% са посочили неправилния отговор, че съществува общ етичен кодекс за всички служители в публичния сектор,</li> <li>- останалите 33% сочат верния отговор.</li> </ul> <p>В отговорите на въпрос № 22A относно необходимостта от приемането на общ Етичен кодекс се съдържат противоположни мнения, като поясненията за отговор „ДА“ са:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- „да е съобразено с антикорупционен закон;</li> <li>- защото е необходимо да се спазва принципът на равнопоставеност при изпълнение на държавната служба“;</li> <li>- "Общият ЕК е необходим само досежно основните принципи, които ще установят стандартите и ще очертават рамките за регулиране поведението на всички служители в публичния сектор".</li> </ul> <p>Поясненията за отговор „НЕ“ са:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- „не е необходим общ ЕК, защото няма да може да обхване и отрази спецификите на отделните ведомства“;</li> <li>- „по-скоро не е необходим. Дейността на съдията, прокурора, служителя от държавната администрация и т.н. е различна. Има специфики които налагат нормативното регулиране да е</li> </ul>	Въпрос № 1, 22, 22A

			<p>диференцирано. Не бива да се залита в прекалено нормотворчество. То не допринася за регулаторната ефективност. По скоро съм склонен да препоръчам усъвършенстване на уредбата. Прецизиране и задълбочаване на изискванията." и др.</p> <p>От анализа на отговорите и поясненията на трите въпроса може да се направи извод, че е налице противоречие и неяснота по отношение на нормативния акт, уреждащ етичните стандарти за всички служители в публичния сектор.</p>	
2.	<p><b>Необходимо е да се създаде стандарт, уреждащ основните принципи, към които следва да се придържат служителите, както и да се дадат легални определения, дефиниции за общовалидните понятия.</b></p>	<p>Правилата, регламентиращи етичните стандарти се съдържат в множество актове и създават възможност за различни практики и начини при тяхното специфично институционално разписване.</p>	<p>На въпрос № 2 - 97% от анкетираните отговарят, че в тяхната организация имат разработени и приети Етични кодекси. 3% са посочили, че нямат.</p> <p>От анализа на резултатите на всички групи може да се направи извод, че ведомствата от изпълнителната власт са разработили свои собствени Етични кодекси.</p> <p>В отговорите на въпроси (5, 5А, 6, 7, 8, 9 и 10) нисък процент от анкетираните посочват слабости в разработените кодекси. При анализа на тази група от въпроси, които най-общо се отнасят до качеството и полезността на Етичните кодекси, са дадени и няколко отговора (например: възможност за различно тълкуване на ЕК; липса на пряка връзка с работата; спазването им е израз на лична преценка и приоритети / ценности).</p> <p>От анализа на получените отговори може да се направи извод, че са налице множество институционални (ведомствени) Етични кодекси, което създава възможност за различен (субективен) начин на прилагане. Необходимо е да се създаде стандарт, съдържащ основните принципи, които следва да спазват служителите, както и да се дадат легални определения/дефиниции за общовалидните етични понятия.</p>	<p>Въпрос №2 + посочените дефицити в отговори на въпроси (5, 5А, 6, 7, 8, 9 и 10)</p>
3.	<p><b>Необходимо да е се създадат унифицирани правила за запознаване и обучение с етичните норми.</b></p>	<p>Липсва унифициран/ стандартизиран подход за запознаване на служителите от отделните ведомство с</p>	<p>На въпрос № 3 значителна част от анкетираните - 88% считат, че съществува процедура, чрез която служителите в институцията се запознават с Етичния кодекс.</p> <p>На въпрос № 4 - 100% от анкетираните посочват, че са запознати с Етичния кодекс на тяхната институция.</p> <p>От анализа на поясненията на анкетираните е видно, че съществуват различни практики и начини за запознаване с Етичните кодекси (например: при постъпване чрез попълване на</p>	<p>въпрос № 3 въпрос № 4</p>

		етичните правила.	декларация; по лична инициатива; във връзка с изпълнение на служебните задължения; от любопитство и др.) Може да се направи общия извод, че съществуват различни практики и начини за запознаване с Етичните кодекси в отделните ведомства.	
		Липсват гаранции за извършване на обучение по Етичните кодекси	На въпрос № 11 по-голяма част (58%) от анкетиранияте посочват, че Етичният кодекс не е бил или не знаят да е бил включван в програмите за обучение. Останалата част от анкетиранияте (42%) са били включвани в програми за обучение за новоназначени служители. Може да се направи извод, че не са създадени достатъчни условия и гаранции за обучение на служителите.  На въпрос №16 значителна част от анкетиранияте (80%) са посочили, че са предвидени дисциплинарни наказания за неспазване на Етичния кодекс в тяхната организация. Независимо от високия положителен резултат, е необходимо да се отбележи, че има служители (20%), които не знаят, че за неспазването на Етичните правила са предвидени дисциплинарни наказания. Това подкрепя извода, че е налице недостатъчна информираност и ефективност на етичните правила.	Въпрос № 11 Въпрос № 16
<b>4.</b>	Необходимо е да се стандартизират общите правила, създаващи условия и гаранции за еднаквото прилагане и ефективен контрол по спазването на етичните правила <b>(към обща мярка №6)</b>	Недостатъчни условия и гаранции за спазването на стандартите, установени в Етичния кодекс.	На въпрос № 13 значителна част от анкетиранияте (70%) са посочили, че критериите за оценяване изпълнението на тяхната работа са съобразени със спазването на стандартите, установени в Етичния кодекс. При анализа на получените резултати от анкетиранияте от сектор „Вътрешен ред и сигурност“ се установява, че по-голямата част дават противоположни отговори. От поясненията на някои от анкетиранияте може да се констатира съществуваща добра практика - към критериите за оценка на изпълнението на работата на служителите се включва и оценка на техните нравствено-етични качества. На въпрос № 14 - анкетиранияте (60%) отговарят, че не знаят дали Етичният кодекс е бил обект на проверка, одит или мониторинг. На въпрос № 15 по-голяма част от анкетиранияте (44%) отговарят, че не знаят дали спазването на ЕК се използва като	Въпрос № 13 Въпрос № 14 Въпрос № 15

			<p>индикатор при оценяването ефективността на тяхната институция.</p> <p>От анализа на резултатите на въпроси № 14 и № 15 е видно, че до анкетираните не достига информацията относно оценката за спазването и приложението на ЕК.</p> <p>Може да се направи общия извод, че не са създадени достатъчни условия и гаранции за спазването на стандартите, установени в Етичния кодекс.</p>	
<b>5.</b>	<p>Необходимо е да се създадат унифицирани правила, осигуряващи защита срещу тормоз, преследване или друга форма на дискриминация на работното място.</p> <p><b>(Към обща Мярка 4)</b></p>	<p>Недостатъчна ефективност на правилата, осигуряващи защита срещу тормоз, преследване или друга форма на дискриминация на работното място.</p>	<p>На въпрос № 17 анкетираните (70%) са отговорили, че стандартите в Етичния кодекс на тяхната институция осигуряват ефективна защита срещу тормоз, преследване или друга форма на дискриминация на работното място.</p> <p>От анализа на резултатите по групи организации се наблюдава изключение от общата тенденция, като групата „Министерства, които управляват, разпределят и контролират съществен публичен ресурс“ е отговорила със 75% отрицателен резултат, без пояснения.</p> <p>Независимо от по-високия процент положителни отговори, непосочването на конкретни правила и аргументи мотивира необходимостта от допълнително регулиране и гарантиране на правила, осигуряващи защита срещу тормоз, преследване или друга форма на дискриминация на работното място за всички институции и организации.</p>	Въпрос № 17
<b>6.</b>	<p>Необходимо е да се стандартизират общите правила, създаващи условия и гаранции за еднаквото прилагане и ефективен контрол по спазването на етичните правила (към обща мярка</p>	<p>Практически и административни разлики при прилагане на процедурата за сигнализиране на неетично поведение.</p>	<p>На въпрос № 18 значителна част от анкетираните (77%) са заявили, че съществува процедура в Етичните кодекси за сигнализиране на неетично поведение.</p> <p>От направените пояснения се налага извод, че съществува различен ведомствен подход и практики при разписване на процедурата за сигнализиране на неетично поведение. (Например: Агенция „Митници“ - с указания на директора на агенцията т.е. в друг документ, различен от Етичния кодекс; „Вътрешен ред и сигурност“ посочват конкретни норми от Етичния кодекс; АДФИ посочва, че са налице препраци норми от Етичния кодекс към Вътрешните правила за работа с постъпили сигнали; Агенция по заетостта посочва наличието на пощенска кутия, телефон за сигнали, рубрика на интернет страницата и електронна поща; ВКП - „съществува процедура за</p>	Въпрос № 18

	№6)		сигнализиране и проверка, която се съдържа в Правила, приети с Протоколно решение на ВСС №26/2014.”	
<b>7.</b>	Необходимо е да се създадат условия и гаранции за повишаване на публичността и прозрачността.	Недостатъчна прозрачност на процедурата по оповестяване на потвърдените случаи на неетично поведение	На въпрос №19 по-голяма част от анкетираните (52% - не и 24% - не знам) заявяват, че липсва или не знаят за публично оповестяване на потвърдени случаи на неетично поведение. В поясненията на анкетираните са посочени различни начини за оповестяване (оперативки, съвещания, интранет). При анализа на груповите резултати правят впечатление отговорите на представителите на съдебната власт. ВКП (100%) посочват, че потвърдените случаи на неетично поведение не се оповестяват публично. КПЕПК при ВСС заявяват, че резултатите се оповестяват на интернет страницата на ВСС. От обобщените резултати може да се направи общия извод, че е налице недостатъчна прозрачност на оповестяването на потвърдените случаи на неетично поведение.	Въпрос № 19
<b>8.</b>	Необходимо е да се стандартизират общите правила, създаващи условия и гаранции за еднакво прилагането и ефективен контрол по спазването на етичните правила (към обща мярка №6)	Нормативно разписаните правила, гарантиращи защитата на лицата, срещу които е подаден фалшив сигнал за неетично поведение са недостатъчни.	На въпрос №20 значителен брой от анкетираните (62% - не, 24% - не знам) са посочили, че няма или не знаят за съществуването на процедура за защита и подкрепа на лицата, срещу които е подаден фалшив сигнал за неетично поведение. 16% от анкетираните служители са отговорили положително на въпроса. Липсват пояснения за начина на осъществяване на тази защита в техните ведомства. От получените резултати не може да се направи извод, че съществува процедура (правила) в Етичния кодекс за защита на лицата, срещу които е подаден фалшив сигнал за неетично поведение.	Въпрос № 20
<b>9.</b>	Осигуряване на гаранция за задължително спазване и прилагане на ведомствените Етични кодекси и	Недостатъчна ефективност на Етичните кодекси при превенцията и противодействие на корупция.	Общият среден резултат от получените оценки от всички анкетираните служители на въпрос №23 е 3,9. По-голямата част от служителите посочват оценка над средната. При съпоставяне на резултатите на отделните сектори, тези на „Министерства, които управляват, разпределят и контролират съществен публичен ресурс“ и „Областните администрации“ дават оценки под задоволителния резултат - 3.	Въпрос № 23

	предвиждане на механизъм за оценка на тяхната ефективност.		Видно от получените оценки, може да се направи общия извод, че Етичните кодекси в отделните ведомства не са достатъчно ефективни при превенцията и противодействието на корупцията.	
--	--	--	---	--



**ПРИЛОЖЕНИЕ № 5**  
**към доклад**  
**„Етични стандарти за почтеност в публичния сектор“**

**Обзор на законодателството и анализ на добрите практики на ЕС**

**1. Европейски съвет**

Нормативна уредба - чл. 15 от ДЕС и чл. 235-236 от ДФЕС .

Организацията и дейността на Европейския съвет са уредени в Процедурен правилник на Европейския съвет, в който липсват разпоредби относно етичното поведение. Европейският съвет се подпомага от Генералния секретариат на Съвета съгласно чл. 235, пар. 4 от ДФЕС.

**2. Европейски парламент (ЕП)**

Нормативна уредба - чл. 14 от ДЕС и чл. 223 – 234 от ДФЕС.

Съгласно чл. 223, пар. 2 от ДФЕС Европейският парламент по своя инициатива и в съответствие със специална законодателна процедура приема правилата и общите условия за изпълнение на задълженията от неговите членове.

Парламентът приема правила относно прозрачността на финансовите интереси на членовете на ЕП под формата на Кодекс за поведение съгласно чл. 11 от Правилника за дейността на Европейския парламент (Правилника). В този документ са изброени ценности и принципи, които членовете на ЕП трябва да спазват. Нарушаването на тези стандарти и правила може да доведе до прилагане на мерки в съответствие с чл. чл. 165, 166 и 167.

В Кодекса за поведение на членовете на Европейския парламент във връзка с финансовите интереси и конфликта на интереси се съдържат разпоредби, отнасящи се до ръководни и общи принципи на поведение - необвързаност с интереси, неприкосновеност, откритост, усърдие, честност, отговорност и зачитане репутацията на Парламента. Членовете на ЕП действат единствено в името на общия интерес и не получават, нито се стремят да получат каквато и да е пряка или непряка финансова полза, нито каквато и да е друга облага от упражняване на влияние или от гласуване на законодателни актове, предложения за резолюции, декларации или други въпроси, внесени в Парламента или някоя от неговите комисии, и надлежно гарантират

избягването на всяка ситуация, която би могла да бъде свързана с корупция. В чл. 3 от Кодекса се съдържа дефиниция на понятието „конфликт на интереси“: „Конфликт на интереси е налице, когато член на ЕП има личен интерес, който би могъл неправомерно да повлияе на изпълнението на неговите функции като член на ЕП. В чл. 4 е регламентирано подаването на декларация за финансовите интереси, като детайлно са разписани данните, които трябва да се посочат. Депутатите са задължени да информират за всяка настъпила последваща промяна в декларираните обстоятелства. Информацията се публикува на интернет сайта на парламента. Получаването на подаръци или сходни облаги по чл. 5 от Кодекса се контролира от Бюро. Членовете на Европейския парламент не приемат подаръци или сходни облаги при изпълнение на функциите си, с изключение на такива, чиято приблизителна стойност не надвишава 150 EUR и които са поднесени от вежливост или такива, поднесени им от вежливост в качеството им на официални представители на Парламента. Всеки подарък, поднесен на член на ЕП в качеството му на официален представител на Парламента, се предава на председателя и спрямо него се прилагат мерки, определени от Бюрото на ЕП.

Кодексът регламентира създаването на Консултативен комитет относно поведението на членовете на ЕП, като е регламентирана и процедурата в случай на нарушения. Постановената санкция може да включва една или няколко от посочените в чл. 166, пар. 3 от Правилника мерки. Всяка санкция, наложена на член на ЕП след изтичане на предвидените в чл. 167 срокове, се обявява от председателя в пленарно заседание и се публикува на видно място на интернет сайта на Парламента за остатъка от парламентарния мандат. Бюрото на Парламента определя мерките за прилагане на този документ, включително процедурата за контрол.

На интернет страницата на ЕП е създадена рубрика „Прозрачност“, в чиято подрубрика „Етика и прозрачност“ са публикувани Кодекса, Мерките за прилагането му, Правилника за дейността на Консултативния комитет, формулярите на декларациите за финансови интереси, уведомленията за подаръци, декларации за присъствие на събития по покана от трети страни, регистър на подаръците, доклади на Консултативния съвет, Ръководство на потребителя, чиято цел е да подпомага членовете на ЕП при прилагането на

Кодекса и използването на Декларацията за финансови интереси. Мерките за прилагане на Кодекса съдържат детайлна регулация на:

- съобщаването, предаването и задържането на подаръците, получени от членовете на ЕП; съхранението и излагането им; регистъра на подаръците, в който се публикува и снимка;
- поканите за събития, организирани от трети страни;
- процедурата на контрол.

### **3. Съвет на Европейския съюз (Съвета)**

Нормативна уредба – чл. 16 от ДЕС и чл. 237- 243 от ДФЕС.

Организацията и дейността на Съвета е уредена в Процедурен правилник на Европейския съвет. В него не се съдържат етични принципи.

С решение на главния секретар на Съвета е приет Кодекс за добро поведение на администрацията на Генералния/Главния секретариат на Съвета на Европейския съюз и неговите служители в техните професионални отношения с обществеността (2001/С/189/01). В него са разписани етични правила за поведение при изпълнение на служебните задължения – недискриминация, справедливост, лоялност и независимост, учтивост.

### **4. Европейска комисия (Комисията)**

Нормативна уредба – чл. 17 от ДЕС и чл. 244 – чл. 250 от ДФЕС.

Членовете на Комисията се въздържат от всякакво действие, несъвместимо с естеството на техните функции съгласно чл. 245 от ДФЕС. Държавите-членки зачитат тяхната независимост и не се опитват да им оказват влияние при изпълнението на техните задачи. По време на своя мандат комисарите не могат да упражняват друга платена или неплатена професионална дейност. При встъпването си в длъжност те поемат задължението да спазват, както по време на мандата си, така и след неговото изтичане, произтичащите от поста им задължения и в частност задължението за почтеност и въздържаност при приемането на постове или облаги след края на мандата им. При нарушение на задълженията Съдът по искане на Съвета или на Комисията може според обстоятелствата съгласно чл. 247 или да освободи от длъжност, или да лиши съответния член от право на пенсия, или от други полагащи се облаги. Тези разпоредби очертават рамката на етичното поведение, което се очаква да имат членовете на Комисията вкл. и след изтичането на мандата им. Задължението за спазване на тези правила се поема при встъпване в длъжност.

В портала за прозрачност на интернет страницата [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_bg.htm), съдържаща документи с етични стандарти за членовете и за персонала на Комисията са публикувани: -

Кодекс за поведение на членовете на Комисията;

Когато в съответствие с дипломатическата или обичайна любезност комисарите получават подаръци на стойност, надвишаваща 150 €, те са длъжни да ги предават в Комисията. В случай на съмнение относно стойността на подаръка, оценката се извършва от Директора на Службата за инфраструктура и логистика в Брюксел (OIB). Създаден е публичен регистър на подаръците на стойност над 150 евро. Комисарите следва да уведомят Председателя на Комисията за всяка награда или удостояване със звание. Ако те включват парична сума и/или други материални ценности, то те трябва да бъдат дарени с благотворителна цел по техен избор.

- Кодекс за добро административно поведение на персонала в отношенията му с обществеността;

В документа са посочени принципите, които трябва да ръководят административното поведение: законност, недискриминация и равнопоставеност, пропорционалност на мерките по отношение на визираната цел, последователност на поведението, обективност и безпристрастност. Тези принципи са в съответствие с декларацията на Европейския омбудсман за принципите на работа на служителите на европейската публична администрация. Поведението на служителите не се определя от лични или национални интереси, нито от политически натиск, а е в интерес на Общността и на общественото благо.

- Правилник за длъжностните лица на Европейските общности;

- Насоки за приемането на подаръци и жестовете на гостоприемство.

На официалната интернет страница на Комисията:

[http://ec.europa.eu/about/ethics-transparency/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/about/ethics-transparency/index_bg.htm) има Публичен регистър на подаръците, получени от комисарите.

## **5. Съд на Европейския съюз**

Институцията се състои от три юрисдикции: Съд, Общ съд, Съд на публичната служба - специализиран съд

Нормативна уредба – чл. 19 от ДЕС и чл. 251-281 от ДФЕС.

Статутът на Съда е уреден в Протокол № (3) към ДФЕС. При встъпване в длъжност съдиите тържествено се заклеват да изпълняват задълженията си

безпристрастно и съвестно, да пазят тайната на разискванията на Съда по време на мандата си и след неговото изтичане. Да проявяват почтеност и въздържаност при приемането на определени постове или облаги. Съгласно чл. 4 от Протокол № (3) съдиите не могат да заемат политическа или административна длъжност, не могат да упражняват друга професия срещу или без заплащане освен ако това не бъде разрешено по изключение от Съвета.

Съгласно чл. 255 от ДФЕС се създава Комитет по назначения, който дава становище относно годността на кандидатите да упражняват функциите на съдия и генерален адвокат.

Членовете на Съда се ръководят от Етичен кодекс (2007/С 223/01) при изпълнение на задълженията си. Разпоредбите на този акт съгласно текста на чл. 1 се прилагат към настоящите и бившите членове на Съда, на Първоинстанционния съд и на Съда на публичната служба. Те следва да се посветят изцяло на изпълнението на възложените им функции, като извън съда същите са длъжни да се въздържат от всякакви коментари, които могат да увредят доброто име на Съда или да бъдат тълкувани като вземане на отношение от страна на Съда в обсъждания, които не са свързани с институционалната му роля. Етичният кодекс съдържа дефиниции за почтеност и безпристрастност, като възлага задължения на членовете и след изтичане на мандата им.

## **6. Европейска сметна палата ( ЕСП )**

Нормативна уредба – чл. 285 – 287 от ДФЕС.

Членовете на Сметната палата не могат по време на своя мандат да изпълняват никаква друга платена или неплатена професионална дейност. При встъпване в длъжност членовете на ЕСП се задължават да изпълняват както по време на своя мандат, така и след изтичането му, произтичащите от тяхната длъжност задължения, а именно: да проявяват почтеност и въздържаност при приемането на определени постове или облаги.

Съгласно чл. 287 от ДФЕС дейността на членовете на ЕСП е подробно регламентирана в Процедурния правилник на Сметната палата на ЕС и Правилата за прилагане на Процедурния правилник на СП на ЕС. В двата документа е разписана процедура за освобождаване от длъжност и лишаване на право от пенсия при неизпълнение на задълженията.

Членовете на Европейската сметна палата се ръководят в дейността си и от Кодекса за поведение на членовете на Сметната палата. В него се съдържат разпоредби, дефиниращи етични принципи като независимост, безпристрастност, почтеност, ангажираност, колегиален принцип, поверителност и отговорност, както и правила за поведение в съответствие с тях. Те са длъжни да декларират подаръци на стойност над 150 евро, като секретариатът поддържа регистър, който може да бъде публично достъпен при подаване на заявка.

Всички служители на Европейската сметна палата - членовете на Палатата, ръководителите, одиторите и служителите с административни функции при изпълнение на задълженията си следва да се съобразяват с Етични правила за Европейската сметна палата, приети от Европейската сметна палата на 20 октомври 2011г. Тяхната цел е да гарантират, че ежедневните решения по отношение на одита и управлението на институцията са в съответствие с принципите на Кодекса на ИНТОСАЙ. Основните етични принципи са: независимост, почтеност, безпристрастност, професионализъм, добавяне на уникален принос, качество и ефективност. Неспазването им може да се счита за неизпълнение на задълженията и да доведе до откриване на дисциплинарно производство. За членовете и ръководителите е предвидена по-голяма отговорност по отношение на етичните въпроси.

## **7. Европейска централна банка (ЕЦБ)**

Нормативна уредба – чл. 282 – 284 отДФЕС.

С Решение на ЕЦБ е приет Процедурен правилник, който разпорежда :

- Управителният съвет да приема и актуализира Кодекс за поведение, от който да се ръководят членовете му;
- Изпълнителният съвет да приема и актуализира Кодекс за поведение, от който да се ръководят членовете му и членовете на персонала на ЕЦБ;
- Надзорният съвет да приема и актуализира Кодекс за поведение, от който да се ръководят членовете му.

ЕЦБ приема през 2014г. Решение относно създаването на Комитет по етика и процедурния му правилник.

За изпълнение на своите функции ЕЦБ е приела следните правила:

- Част 0 на правилата за персонала на ЕЦБ, съдържащи етичната рамка относима към персонала на ЕЦБ;
- Кодекс за поведение за членовете на Управителния съвет;

- Допълнителния кодекс на етичните критерии за членовете на Изпълнителния съвет;
- Кодекс за поведение за членовете на Надзорния съвет;
- Насоки (ЕС) 2015/855 на ЕЦБ от 12 март 2015 година за определяне на принципите на етичната рамка на Евросистемата;
- Насоки (ЕС) 2015/856 на ЕЦБ от 12 март 2015 година за определяне на принципите на етичната рамка на единния надзорен механизъм (ЕЦБ/2015/12), 11.5.2015.

В Част 0 на правилата за персонала на ЕЦБ се съдържат етични правила за поведение на служителите, което в професионален и личен план трябва да съответства на специалния статут на ЕЦБ на европейска институция и принципите, които следва да бъдат спазвани - независимост и безпристрастност, зачитане на общите ценности на ЕЦБ, добросъвестност и честност, високи стандарти за професионална етика и лоялност и без да се ръководят от собствените си или национални интереси.

В ЕЦБ има служител по етика от когото членовете на персонала могат да искат напътствия по всеки въпрос, свързан със спазването на етичната рамка на ЕЦБ.

В Правилата се съдържа задължение за докладване на нарушения на професионално задължение, като в този случай членовете на персонала не могат да бъдат обект на несправедливо или дискриминационно третиране, заплашвани, наказвани или преследвани. Служителите нямат право нито да искат, нито да приемат подаръци с изключение на развлечения или гостоприемство от частния сектор на стойност до 50 EUR и които не надхвърлят обичайното и считаното за уместно при взаимоотношения, като е дефинирано какво се счита за „подарък“. Тази разпоредба се отнася и за всички подаръци, получени от членове на семейството от източници, свързани по някакъв начин с работата на члена на персонала в ЕЦБ.

В Допълнителния кодекс за Етичните критерии за членовете на Изпълнителния съвет на Европейската централна банка са дадени дефиниции за подарък и други финансови облаги.

В Кодекса за поведение на членовете на Надзорния съвет на ЕЦБ като стандарти за етично поведение са посочени следните принципи - честност, независимост, безпристрастност, дискретност, пренебрегване на личния интерес, спазване на ДЕС иДФЕС и други изчерпателно изброени актове.