

I. КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВНИТЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Целта на обучението е да запознае служителите със същността и специфичните измерения на един от най-дебатираните проблеми, пред които е изправено нашето общество – корупцията и то не самоцелно, а в контекста на по-общия проблем - корупцията в професионалната сфера и по точно в държавните учреждения. Цели се също:

- повишаване информираността на служителите относно същността, сферите, формите и моделите на корупционно поведение, срещани на различни равнища;
- развитие на възможностите за разпознаване на “малката корупция”, идентифициране признаците на “активната” и “пасивната” корупция, както и на механизмите за реализация на корупционните практики като цяло и в частност при държавните служители.

Значима цел на обучението е постигането на разбиране и възможности за анализ на предпоставките, причините и факторите за доминирането на корисни интереси сред определени групи служители от администрацията на държавните учреждения. Цели се също така повишаване на възможностите им за адекватна оценка на мотивите, корупционните действия и резултатите от подкупното поведение на недобросъвестни служители от различни сфери на социалната практика.

Основната насоченост на антикорупционните мерки е запознаването на служителите в държавната администрация с възможностите и рисковете от корупционните практики, корупцията като обществено явление, определяне на понятието “корупция”, форми на проявление и детерминанти на корупционното поведение, сфери на разпространение и мотивация на корупционното поведение, корупция и форми на корупционно поведение в публичната сфера, партиите и корупцията, законова етика и етика на отделния индивид, корупция и корупционно поведение в държавната администрация, причини за корупцията в администрацията на изпълнителната власт, корупционни практики и противодействие на корупцията в държавната администрация, институциите от типа на омбудсман – механизъм за контрол върху администрацията и ограничаване на корупцията, наказателно-правни аспекти на корупцията, принципи на публичност, прозрачност, компетентност и моралност, антикорупционни механизми и добри практики, гражданското общество срещу корупцията.

Няма универсална и общоприета дефиниция на това явление. Най-широко разпространената е злоупотреба с власт за лична или групова изгода. Тази дефиниция означава, че “корупция” не е синоним на “подкуп” - тя е много по-широка по обхвата си противообществена и противоправна дейност. Корупция има и тогава, когато съответният извършител се облагодетелствува косвено от деянието. Корупция има и тогава, когато се облагодетелства не само физическо, но и юридическо лице.

Българският тълковен речник дава следното определение за корупция - Обществена развала, поквара, подкупничество. Друга дефиниция привежда Юридическият речник – Антиобществено явление, характеризиращо се в морална поквара на личността, изразяващо се в противозаконно използване на служебно или друго положение за получаване на противозаконна облага. Най-ярка проява на корупцията е подкупът.

За пръв път легална дефиниция на понятието “корупция” се среща в чл. 2 от Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа, която след ратифицирането ѝ през 1999 г. стана част от вътрешното право на Р.България. Според нея, „Корупция” е искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някои задължения или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагаща се облага или обещаването на такава. Макар и много близко до разбирането за подкупа, регламентирано в Наказателния кодекс, тук определението за корупция е по-широко, защото включва и престъпленията по служба, длъжностните присвоявания, прането на пари и др.

Корупцията е престъпление само когато конкретно действие или бездействие е определено в закона като престъпление. Типичен пример в това отношение е подкупът. Към “корупционните престъпления” могат да се отнесат още длъжностните престъпления,

присвояванията, контрабандата и др.

Почти винаги “корупционни” са и престъпленията по служба. При тях се наказва с лишаване от свобода длъжностното лице, което наруши или не изпълни служебните си задължения, или превиши властта или правата си с цел да набави за себе си или за друго облага или да причини други му вреда. Тук попада и длъжностното лице, което използва своето служебно положение, за да набави за себе си или за друго противозаконна облага.

Честа корупционна практика, преследвана по НК е ситуацията, при която дадено лице използва държавна, кооперативна или друга обществена организация, за да развива частна стопанска дейност в нарушение на установените разпоредби и по този начин получава значителни неправомерни доходи.

Според служебното положение на участващия в корупционна сделка държавен служител, корупцията е политическа /голяма/ или бюрократична /малка/. Освен това, корупцията може да се окачествява като системна, когато съществуват бюрократични предпоставки за нейната повтораемост. Корупцията може да бъде пряка или косвена. Тъй като става дума за явление, което се проявява под различни форми и обхваща всички страни на живота, борбата против корупцията трябва да включва комплекс от мерки и да ангажира възможно по-широк кръг хора и институции. Срещу корупцията се борят както власти /изпълнителна, законодателна и съдебна/, така и неправителствени организации, медии, бизнес-организации и т.н.

Успешното противодействие срещу корупцията изисква:

- Политическа воля и действие.
- Икономически реформи /прозрачна приватизация, дерегулация, опростяване на таксите, бюджетна реформа/.
- Институционална реформа.
- Финансов контрол и отчетност.
- Независима съдебна власт.
- Гражданска воля и упражняване на граждански контрол върху властите.
- Ангажирани медии.

Ролята на държавния служител

Да работиш в държавната администрация означава да заемаш позиция, основана на доверието. Ето защо стандартите на поведение, които се очаква да спазват държавните служители на всички нива, са въпрос с основателно голямо и постоянно значение както за правителството и държавните агенции, така и за общността. Държавните служители се наемат за сметка на държавни средства, за да служат в полза на обществото така, както е определена тя от избраното правителство и неговите агенции. При изпълнение на служебните си задължения от държавните служители се очаква да действат "в интерес на обществото". Като цяло, да служиш на обществен интерес означава да действаш в съответствие със закона и политическите намерения на избраното правителство, под ръководството на съответния отговорен министър. На държавните служители често им се налага да вземат решения, да прилагат политики или да дават съвети при обстоятелства, в които техните лични ценности и убеждения или техните лични интереси могат да влязат в конфликт с правителствената политика. Може също така да се наложи да препоръчат посока на действие по въпрос, който включва конфликт на интереси или противоречащи гледни точки за това какво изисква общественият интерес.

Държавните служители на всички нива предприемат действия и вземат решения, които могат съществено да повлияят върху живота им в качеството им на обикновени граждани - а те обикновено очакват, че трябва да се приема на доверие фактът, че държавните служители работят добросъвестно.

Държавните служители също така контролират по различни начини финансови и други ресурси, осигурени от общността. Правилното и неправилно разходване на тези ресурси повдига важни етични въпроси. В нашата система на управление и държавна администрация се налага очакването държавните служители, които вземат решения, упражняват власт или дават

политически съвети, засягащи богатството, правата или пълномощията на общността или отделния индивид, да имат етичното задължение да упражняват властта си и да оказват влияние в съответствие със законите и по справедлив начин. По същия начин се очаква от държавните служители, които контролират финансови и други ресурси, предоставени от обществото, да имат етичното задължение да обезпечат ефикасното и целесъобразно използване на тези ресурси.

ПОНЯТИЕ ЗА КОРУПЦИЯ

Корупцията е сред основните проблеми в обществения живот на България в годините на прехода. През последните години думата "корупция" придоби широка публичност. Понятието корупция се употребява с различно, често пъти неясно съдържание. Средствата за масова информация и гражданите говорят за корупция, когато са недоволни от дейността на публичната администрация, от органите на държавната или местната власт, а това често пъти е невярно или неточно. Това налага стриктно изясняване на разбирането за тава какво е корупция.

Съвременната правна и политическа наука не предлагат еднозначно определение за корупция. Господстващото разбиране днес е, че корупция възниква, когато действие или бездействие нарушава установени норми като осигурява облага, от която иначе едно лице не би се ползвало.

Корупцията е неправилно използване на обществен ресурс, неправилно изпълнение на държавна служба за извличане на пряка или последваща полза .

или

Корупцията е поведение, изразяващо се в нечестно използване на власт или позиция, което има като резултат поставяне на някого в по-добро положение от другото.

Корупцията предполага облага, от която лицето иначе не би се ползвало. Личната облага може да бъде движена от интереси или от ценности.

- Лична облага, която е движена от интереси би могла да включва материални придобивки като например получаване на пари, скъпи подаръци, повишения.

- Лична облага, движена от ценности би могла да се базира на принципни ценности, като например национализъм.

И в двата случая обаче, ако е получена незаслужена облага, придобита чрез нарушаване на установени норми, то тогава има корупция. Незаслужената лична облага, която някой получава в следствие на нарушаване на установени норми може да приеме различни форми. Облагодетелстваният от корупцията може да бъде човекът, ангажиран в корупцията или неговото семейство, неговите приятели, приятелският кръг, или групата, с която човекът конкретно се идентифицира, като например политическа партия, етническа или религиозна група. Облагодетелстваният може да бъде и някой, когото човекът ангажиран в корупцията иска да въвлече в определена сфера на влияние. Под корупция се разбира и поведението на лица, които не са държавни служители, но които корумпират държавни служители като им предлагат или дават подкуп. В някои правни системи в понятието корупция влиза и използването на вътрешна информация за извличане на изгода, измамата, възпрепятстването на правосъдието; длъжностните присвоения; изборните измами.

В демократичното общество управлението е легитимно само, защото гражданите, създали управлението, допускат че то работи в името на доброто, за обществото и следователно заслужава доверието на гражданите. Демократичното управление, което не се ползва с доверие, не би могло да се задържи дълго на власт, защото за разлика от авторитарно управлението, то не може да разчита на насието за тази цел.

Ключов показател за това дали гражданите имат доверие на едно правителство е корупцията. Изследвания сочат, че в страните с най-високо корупционно равнище или с осезаемо корупционно равнище държавните институции страдат от най-ниското равнище на

доверие. Корупцията не само подкопава върховенството на закона, но и всяко доверие, което обществото може да има в институциите.

Вредата от корупцията е огромна. Тя обхваща целия живот на обществото, държавата и гражданите. Кой всъщност страда от това, че бизнесмен, който иска да получи лиценз, дава сто лева на държавен служител и получава лиценз си бързо? В крайна сметка държавният служител получава 100 лева, бизнесменът получава по-бързо лиценз, който най-вероятно (така или иначе) би получил. Когато гражданите виждат, че администрацията може да бъде подкупена и когато гражданите смятат, че подкупването на администрацията е практика, те губят доверие в държавата. По същия начин стоят нещата и с администрацията. В момента, в който гражданите вярват, че администрацията работи добре и в техен интерес, те тръгват към нея с нагласата, че ще получат дължимата им административна услуга - така, както всички останали. Те вярват, че това е нормалният път и на тях не би им дошло на ум да дадат подкуп. В случай, че все пак някой им поиска пари, те ще бъдат склонни да информират полицията - да заемат активна гражданска позиция.

Какво се случва, когато гражданите нямат доверие в администрацията?

- Първо - корупцията задължително се увеличава. Когато хората си мислят, че даването на пари е практика и необходимост, тогава те съобразяват поведението си с това и са склонни да дадат пари. Те смятат, че всички го правят и следователно няма проблем и те да го направят. Напротив, това за тях е естественият и нормален ход на нещата.

- Второ - гражданите не съобщават за корупция и не искат да свидетелстват - затруднява се наказателното преследване на корупцията и се стесняват възможностите за борба с нея.

Корупцията е продукт на властови отношения. Монополизиранията възможност за взимане на управленски решения, в съчетание с отсъствието на контрол и отчетност създава широко поле за корупционни действия. Демократичните общества се основават върху механизми за баланс и контрол върху упражняването на властта и вземането на решения. Всяко нарушаване на този баланс и ограничаване на контрола води до злоупотреба с власт и до нарушаване на правата на гражданите и обществения интерес, в крайна сметка до създаване на условия за корупция. Друга предпоставка за появата на корупция е обществената търпимост към явлението. Когато прагът на обществената търпимост е висок и обществото не търси сметка от упражняващите властта за действия, които могат да бъдат дефинирани като корупция, тогава корупционните практики стават норма, а корупцията "естествен" спътник в отношенията гражданин - управление. Обществената търпимост се преодолява с възпитаване на практики на граждански контрол и с реално обществено мнение.

Отсъствието на политическа и държавна воля за борба с корупцията е друга предпоставка за появата и реализирането на корупция. Отсъствието на воля може да бъде осъзнато, т.е., стимулиращо или неосъзнато, проявено поради небрежност, самонадеяност, липса на опит и професионални умения. И в двата случая отсъствието на воля за борба с корупцията е еднакво осъдително, защото е комбинирано с упражняването на власт, която единствено има ресурса да се противопостави и да създаде държавна политика за справяне с явлението.

Съществуват и други широко разпространени схващания за първопричините, провокиращи корупционно поведение: причина за корупцията е морала - в някои общества моралните норми са по-различни и допускат даването на подкуп за получаването на услуги. Друга причина е в традициите и народопсихологията и считат, че исторически погледнато, в някои страни просто са се давали винаги подкупи и ще продължат да се дават. Трета - в лошата организация на административната дейност и в слабия вътрешен контрол, в структурирането и начина на функциониране на администрацията - дали администрацията се базира на принципи, дали назначаването, повишаването в йерархията и професионалното развитие са свързани с личните качества на човека и с начина, по който този човек работи, или са свързани с връзките на този човек, или с някаква негова родова принадлежност например. В крайна сметка причините са комплексни. Монопол при вземането на решения, недостатъчно точни и ясни административни правила и процедури, лошо организирана и неефективна административна дейност, недостатъчна прозрачност при извършването на административните дейности и услуги, слаб и неефикасен контрол, липса на граждански контрол, обща толерантност към

корупцията и нагласи за вземане на подкупи - всички тези причини в една или друга степен влияят и заплитат сложния причинен възел на корупцията.

В най-общ вид зоните с повишен корупционен риск имат следните компоненти:

- административен процес, свързан с интерес - лиценз, разрешително, регистрация, санкция и т.н.;
- тясно място в административната процедура - служител, който има монопол върху властта да реши въпроса ;
- Недобре изградени или неефективни механизми за контрол;
- Липса на организационна култура (етични кодекси, натиск от колегите и др.), която да е нетолерантна към корупцията.

От тук следват и възможните зони с повишен корупционен риск:

- там, където се дават лицензи и разрешителни;
 - там където се предоставят административни услуги;
 - там където се налагат административни санкции на граждани и фирми;
 - там, където се разпределят парите;
 - обществените поръчки - навсякъде по света най-корумпираната част от държавното управление е тази, свързана с тях;
 - извършването на реалните плащания за получени стоки и услуги;
 - там, където могат да се решават въпроси, свързани със служебното положение - корупцията може да бъде свързана и с назначаване на работа на приятели, познати, роднини.
- На практика навсякъде, където съществува монопол върху обществен ресурс, може да се появи корупция.

Модели за противодействие на корупцията.

На теория моделите за противодействие на корупцията зависят от размера на разпространението ѝ. Превенцията, образованието и наказателното преследване са трите класически метода за противодействие на корупцията.

Превенция

Превенцията означава да не се допусне възникване на корупция. Превенцията включва широк кръг от дейности, насочени към преодоляване на причините за поява на корупция или ограничаването ѝ. Те са свързани преди всичко с изследването на тесните места и рисковете зони за появата на корупция в администрацията, с подобряването на организацията и технологията на административните дейности и услуги, с подобряването на отчетността, с осигуряването на повече прозрачност както в работата на администрацията така и по отношение на имотното състояние на служителите в администрацията, със засилването на вътрешноведомствения и гражданския контрол.

Форма на превенция на корупцията например е внедряването на технологията за административно обслужване на "едно гише". Превантивна функция има редовното публикуване на доклади и отчети в публичните интернет сайтове на администрациите, както и възможността да се получават административни услуги по електронен път. Друга форма на превенция е намаляването на административното регулиране. През 2003 г. у нас се прие Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, чието приложение е важно за превенцията срещу корупцията в управлението на икономиката. В резултат от неговото прилагане много разрешителни и лицензионни режими са отменени. Много други са облекчени. Ограничаване се въвежда на нови режими. Всичко това намалява зоните с повишен корупционен риск в администрацията. Превенцията се реализира и чрез прозрачните и публични административни процедури. За да работи ефективно прозрачността е необходимо тя да бъде обвързана с активна позиция на гражданите и на медиите. През последните години в световната практика и у нас като основна форма за превенция на корупцията се утвърди въвеждането и прилагането на кодекси за поведение на държавните служители. У нас, съгласно Закона за държавния служител, при

неспазване на Кодексът за поведение на държавния служител, нарушилият служител се наказва дисциплинарно. Превенцията до голяма степен разчита и на включването на гражданите и бизнеса за разкриването и преодоляването на причините за поява на корупция. Като потребители на услуги те могат, ако поведението на държавните служители не отговоря на етичните стандарти, които се очакват от тях, незабавно да отбележат и сигнализируют за това. Осигуряването на възможност това да става веднага и на място в административната сграда, повишава доверието на гражданите в администрацията, защото те виждат реален резултат, реална промяна.

Образование

Образованието е най-безспорното и успешно средство за борба с корупцията. Образоването срещу корупцията означава изграждане от система за противодействие, която съчетава правни, морални и политически аргументи, които оборват всички страхове, „ползи“ и твърдения за неизбежност на корупцията. Образованието изгражда чувство за професионализъм, за принадлежност към професионална група, на осъзнаване на същността на корупцията и нейните последици. Образованието изгражда държавния служител - добър професионалист, който не нарушава правилата и не взема подкупи. Не само защото това е престъпление, а просто защото добрият професионалист не постъпва неетично и подобно на лекарите спазващи положената клетва, също спазват кодекса за професионална етика. От друга страна именно и само образованието може да изгради съзнанието, че всеки отделно взет служител със своето професионално и гражданско поведение може да направи абсолютно всичко за преодоляването на корупцията.

Наказателно преследване

Наказателното преследване на корупцията осигурява справедливо наказание за корумпираните като в същото време има и силно възпиращо и превантивно действие. При определени форми на корупция, каквато е голямата корупция, наказателното преследване се счита за единствен ефективен метод за противодействие.

Трите класически метода за борба с корупцията трябва да се използват комбинирано като конкретните действия включват елементи на превенция, образование и наказателно преследване.

За противодействие на **административната корупция** особено важни са превенцията чрез въвеждане на етични кодекси, подобряването на организацията и технологията на административната дейност и услуги, системният вътрешен контрол и активната дисциплинарна практика.

II. КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Интерес

Интересът, разбран като проявление на специфични цели, предопределя действията и поведението на индивида. Всеки един човек има някакви представи за това, което иска да постигне като цел в един по-къс или по-продължителен период от време. Желаният резултат неминуемо е свързан със задоволяване на потребности по повод индивидуалното съществуване и развитие, съобразно конкретните обективни условия. По тази причина интересите са вградени във всички форми на отношенията между отделните хора и могат да доведат до най-разнообразни проявни форми - сътрудничество, противопоставяне, създаване на формални и неформални групи.

Индивидуалният интерес се насочва към онези сфери от заобикалящата среда и от отношенията между хората, които са личностно значими за отделния човек. Сферите на интересите при човека са толкова разнообразни, колкото и сферите на човешката среда и

съзнанието. Насоката на интереса възниква в зависимост от различни социални и психични условия, като убежденията, идеалите и ценностната система имат решаващо значение. Това предопределя изключителното многообразие на индивидуалните интереси.

Конфликт

Конфликти могат да възникнат вследствие на различия в потребностите, оценките, целите и действията или на влияния, които са външни за индивида. Конфликтът може да е истински, латентен, въображаем, да е израз на недоразумение, да се отнася до поведението на един индивид спрямо друг, да се дължи на различно възприемане на фактите. Поради това огромно многообразие, причините, видовете, формите на протичане и последствията от конфликтите могат да бъдат описани само много абстрактно, за да може да се обхванат всички възможни варианти, свързани с конфликтите.

В държавната администрацията, както във всяка друга организация, съществуват всички основни типове конфликти - вътрешноличностни, междуличностни, между личността и групата, междугрупови. Тяхното управление е от решаващо значение за правилното функциониране на държавната администрацията. Най-сериозният конфликт в държавната администрация с оглед спецификата на нейната мисия, е конфликтът по посока личен или друг частен интерес, от една страна и обществен интерес, от друга страна. Отделянето на специално внимание върху този конфликт е свързано с обстоятелството, че е обществено недопустимо служебното положение да се използва за извличане на лични ползи.

Основната особеност на конфликта е наличието на сблъсък между частните интереси, разбирани като индивидуални интереси или такива на лицата, свързани с конкретния служител, и обществения интерес, в името на който служителят изпълнява задълженията си в държавната администрация. В тази ситуация служителят, който по силата на своето положение има достъп до властови ресурс, е сериозно изкушен да го използва не в обществен, а в частен интерес. Противостоянето между обществения и частния интерес винаги дава основания за подозрения или съмнения относно безпристрастното и обективно изпълнение на служебните задължения.

1. Характерни черти на конфликта на интереси в държавната администрация

1.1. Обществен интерес:

При демокрацията властта да се управлява принадлежи на народа. Конституцията обаче не предоставя власт на народа, а предвижда механизми за прехвърляне на тази власт от народа към неговите представители, които да я упражняват. Затова действайки от името на народа, държавната администрация реализира демокрацията като цели постигането на обществения интерес. Общественият интерес е много широко понятие, но основното в него е осъществяването на общественото благо, зачитането на интересите на гражданите и на държавата вместо частно икономическите или лични интереси.

1.2. Частен интерес:

Частният интерес е свързан с постигането на цели, които са израз на потребностите на отделен индивид или на група от хора.

1.3. Служебни задължения:

Заемайки длъжност в държавната администрация, служителят изпълнява различни функции, които като цяло са насочени в една или друга степен към подпомагане на определен орган на власт (министър, областен управител, кмет и т.н.) при изпълнението на неговите правомощия. Доколкото правомощията на различните органи са израз на упражняване на власт в обществен интерес, функциите на служителите да ги подпомагат също трябва да са подчинени на този интерес. Осъществяването на функциите на служителите се осигурява чрез система от задължения, при изпълнението на които те трябва да се ръководят от законните интереси на гражданите и от интересите на държавата.

1.4. Частният интерес пречи на обективното професионално изпълнение на служебните задължения:

Основната характеристика на конфликта на интереси в държавната администрация е, че той представлява пресечна точка между обществения интерес и частния интерес.

Противоречието при този конфликт е между изискването за безпристрастност, обективност и непредубеденост при изпълнението на служебните задължения и съображенията за постигане на частни цели, които се изразяват в реализирането на частен интерес. Именно този частен интерес, който може да включва личен за служителя интерес или интереси на свързани с него лица, пречи на обективното професионално изпълнение на служебните задължения. Конфликт на интереси има винаги, когато определено административно действие, върху което служителят може да повлияе, се свързва с някаква възможност за изгода, било за конкретния служител, било по отношение на свързаните с него лица.

2. Предпоставки за възникване на конфликт на интереси в държавната администрация.

2.1. Предпоставки, свързани с функциите на държавната администрация.

Държавната администрация осъществява своята дейност в обществен интерес за постигане на резултати, които са от обществена полза. Тя е отговорна за постигането на обществените цели като изпълнява различни функции, свързани с разпределение на придобивките, регулиране на частните дейности, преразпределение на доходи и т.н..

2.1.1. Разпределение на ограничени ресурси:

Дейностите, свързани с разпределение на ограничени ресурси, винаги концентрират многобройни частни интереси, които в повечето случаи противостоят на обществения интерес. Поради това осъществяването на функции, свързани с приватизация, държавни поръчки, разпределение на финансови средства по различни програми, са сериозна предпоставка за пораждаване на конфликт на интереси.

2.1.2. Регулаторни дейности:

Една от основните функции на администрацията е да осъществява държавното регулиране на частната стопанска дейност. Това регулиране цели да се подобри състоянието на икономиката чрез въздействие върху структурата на пазара и върху поведението на фирмите. Тази намеса на публичната в частната сфера винаги е свързана със засягане на интересите на частните субекти, което води и до интензивни конфликти. Те закономерно могат да бъдат открити в дейността на регулаторните органи, при концесионните, лицензионни, разрешителни и регистрационни режими.

2.1.3. Властови ресурси:

Функциите на държавната администрация по разработването и контролирането на спазването на правилата за поведение на участниците в обществените отношения, не може да се реализират без наличие на власт. Тази власт се изразява както в задължителния характер на издаваните актове, така и във възможността при тяхното неизпълнение да бъде приложена държавна принуда. Реализирането на тази власт практически се изразява в оправомощаване на служители от държавната администрация да вземат решения или да участват при вземането на решения, относно правилата и поведението на субектите извън администрацията. Този властови ресурс поставя служителя в надмощно положение спрямо останалите субекти, което предоставя възможности за търсене и извличане на ползи, свързани с личен или друг частен интерес.

2.2. Предпоставки, свързани с управлението на човешките ресурси в държавната администрация:

Отсъствието на последователно прилагана система за управление на човешките ресурси неминуемо води до противопоставяне между индивидуалните интереси на служителите и интересите на отделната административна структура. Това създава реални предпоставки при изпълнение на служебните задължения да бъде игнориран обществения интерес, ако служителят не е убеден, че лоялното, професионално и честно изпълнение на задълженията непременно ще има благоприятно отражение върху неговото положение. Сред факторите, свързани с управлението на човешките ресурси, които в най-голяма степен влияят върху конфликта на интереси в държавната администрация са:

2.2.1. Стабилитетът:

Гарантирането на стабилен статут на работещите в администрацията поощрява дългосрочното оставане на държавна служба. Когато целият трудов път на едно лице е свързан с държавната администрация, възпитателният ефект на рефлексата "служи на обществото" е много

по-силно изразен. Поради това принципът на стабилитета е сериозен фактор за предотвратяване конфликт на интереси.

2.2.2. Перспективата за кариерно развитие:

Ясната перспектива за кариерно израстване, основано на заслугите при изпълнение на служебните задължения в обществен интерес, намалява вероятността при конфликт на интереси служителят да пренебрегне обществения интерес за сметка на личния или друг частен интерес.

2.2.3. Системата на заплащане:

Макар че решаването на дилемата частен или обществен интерес не винаги се предопределя от търсенето на материална изгода, несъмнено е че личното и семейното благополучие в преобладаващия брой случаи се свързва с постигането на определени финансови възможности. В този смисъл ниските възнаграждения в държавната администрация, както и липсата на ясна обвързаност между резултатите от работата и размерите на заплатата, са сериозен фактор за създаване на конфликт на интереси.

2.2.4. Яснотата на задълженията:

Определянето на латентните и ситуационни конфликти на интереси, неминуемо е свързано с начина по който са описани задълженията на служителя. Колкото дефинирането на тези задължения е по ясно и недвусмислено, толкова по лесно самият служител и неговите ръководители, могат да се ориентират относно хипотезите на конфликт на интереси.

2.2.5. Системата за поощрения:

Последователното прилагане на система от поощрения играе важна роля при допълнителната мотивация за изпълнение на служебните задължение в обществен интерес. Както материалните, така и нематериалните форми на поощрения, които съдържат оценка на одобрение, имат възпитателен ефект не само спрямо служителя, към който са насочени, но и към неговите колеги.

2.2.6. Административната етика

Една от трудностите при справянето с конфликта на интереси се дължи на обстоятелството, че не всички частни интереси, могат да бъдат обхванати и описани в пълнота от нормативните актове. Значителна част от действията при ситуация на конфликт на интереси не могат да бъдат определени като незаконни, въпреки, че явно са морално укорими. Поради това е особено важно чрез приемането на етични кодекси да се въведат основните морални принципи и норми относно поведението на служителите.

3.Рискови зони за конфликт на интереси в държавната администрация.

В държавната администрация рисковете от конфликтни ситуации са пряко свързани с характера на функциите, които имат служителите и сферите, в които те се изпълняват. Въз основа на това могат да се очертаят няколко позиции в администрацията, които предопределят повишена опасност от конфликт на интереси:

3.1. Позиции, от които зависи формирането на политики - тук се включват органите на власт и лицата, които по линия на лично политическо доверие заемат длъжности в политическите кабинети. Тези постове са ключови по отношение интерпретирането на обществения интерес при формулиране на стратегиите и целите на държавната администрация.

3.2. Позиции, които са свързани с ръководни функции - тук се включват главните секретари, секретарите, директорите на дирекции, главните директори на главни дирекции, началниците на отдели и началниците на сектори. По силата на своето служебно положение те влияят сериозно върху процеса на вземане на решения, които засягат, както интереси на външни за администрацията лица, така и интереси по повод назначения в администрацията, възнаграждения и кариерно развитие.

3.3. Позиции, свързани с разработването на нормативни актове - тук се включват служителите, чийто задължения са свързани с подготовката на проекти на закони, постановления, наредби, правилници и инструкции. Създаването на задължителни правила за поведение, които се отнасят до неограничен кръг адресати, неминуемо засяга най-разнообразни частни интереси, които в повечето случаи не хармонират с обществения интерес.

3.4. Позиции, свързани с упражняването на контрол и налагането на санкции - тук се включват служителите, които заемат инспекторски длъжности. При изпълнението на техните функции с изключителна острота се проявява конфликта между частния интерес на лицето, нарушило правната норма, което се стреми да избегне наказанието и обществения интерес, който изисква санкциониране на нарушителите на установения със законите обществен ред.

4. Управление на конфликта на интереси в държавната администрация

Обстоятелството, че държавната администрация е призвана да реализира обществения интерес, а в нея работят служители, които безспорно имат свои интереси, неминуемо концентрира в себе си огромен потенциал от латентни конфликти на интереси. Тази неизбежност на конфликта на интереси в държавната администрация изисква да се говори не за ликвидиране на това явление, а за неговото управление чрез предприемане на мерки и използването на механизми за ограничаването му, които са свързани с:

4.1. действия, насочени към ограничаване на предпоставките за възникване на конфликт на интереси.

4.1.1. установяване на прозрачност и засилен контрол при приватизацията, държавните поръчки, концесиите и процедурите, свързани с разпределянето на финансови средства по различни програми;

4.1.2. намаляване на лицензионните, разрешителните и регистрационните режими;

4.1.3. ясна законова регулация за случаите, в които може да се действа при оперативната самостоятелност;

4.1.4. последователно провеждане на принципа на стабилитета на работещите в държавната администрация;

4.1.5. обвързване на системата на заплащане с резултатите от изпълнението на служебните задължения.

4.2. Механизми за превенция на конфликта на интереси

4.2.1. установяване на несъвместимости - да не се извършват дейности, които потенциално съдържат интерес, противоположен на обществения;

4.2.2. забрана за заемане на длъжности в една административна структура - по отношение на лица, които са в съпругески отношения или в различни видове и степени на родство;

4.2.3. задължение за разкриване на частен интерес - предварително обявяване на частен интерес с оглед избягване възлагане изпълнението на задължения, които биха довели до конфликт на интереси.

4.3. Механизми за справяне със ситуационни конфликти на интереси отвод - задължение за оттегляне на служителя от процеса на вземане на решения, които биха се повлияли от ситуационен конфликт на интереси.

4.4. Етични кодекси

Приемане на етични кодекси, в съдържанието на които всеки служител ясно да може да разпознае, както основните етични принципи, така и нормите на индивидуално поведение, които трябва да бъдат следвани.

4.5. Процедури за оказване на съдействие при конфликт на интереси.

Въвеждане на ясни правила относно действията, които служителят трябва да предприеме, когато попадне в ситуация на конфликт на интереси. Особено важно е да се определят служителите, към които той следва да се обърне не само, за да обяви конфликта, но и да потърси съвет относно своето поведение.

4.6. Санкции.

Прилагане на предвидените в нормативните актове санкции при всички случаи на действия, с които се допуска влияние на частен интерес при изпълнение на служебните задължения и последователно провеждане на политика на нетърпимост към такива действия.

ПРАВНА РЕГЛАМЕНТАЦИЯ

Управлението на конфликта на интереси, поради сложния и комплексен характер на това явление, се извършва както със средствата на правото, така и посредством етиката и морала. Несъмнено, тъй като става въпрос за явление, което е свързано с индивидуална личностна ориентация, нормативните актове не са в състояние изцяло и самостоятелно да дадат надеждна регулация. Независимо от това, един от класическите подходи за справяне с конфликтите на интереси е създаването с нормативен акт на задължителни правила за поведение, насочени към тяхното предотвратяване, регулиране и преодоляване.

Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, е обнародван в Държавен вестник бр. 94/31.10.2008 г. и е в сила от 01.01.2009 г. Законът определя правилата за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси на лица, заемащи публични длъжности. Според чл.3 от закона лица, заемащи публични длъжности по смисъла на този закон, са както членовете на колегиални органи по чл. 19, ал. 4 от Закона за администрацията, така и служителите в администрацията на органите на изпълнителната власт, т.е. законът се прилага за целия числен състав на КЗП с изключение на служителите, които заемат технически длъжности.

Регламентация по отношение на конфликта на интереси се съдържа и в някои други закони и зависи от сферата, в която се осъществяват функциите на администрацията.

Според дефиницията на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси :

Чл. 2. (1) **Конфликт на интереси** възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.

(2) **Частен** е всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение.

(3) **Облага** е всеки доход в пари или в имущество, включително придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на привилегия или почести, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, длъжност, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

В Глава втора от закона са посочени изрични забрани при изпълнение на публична длъжност. За нарушение на някоя от разпоредбите на Глава втора се налага глоба в размер от 5000 до 7000 лв.

Лицата, заемащи публични длъжности са задължени да подават 4 вида декларации по силата на чл. 12:

1. декларация за несъвместимост по смисъла на чл. 5 (Чл. 5. Лице, заемащо публична длъжност, не може да заема друга длъжност или да извършва дейност, която съгласно Конституцията или специален закон е несъвместима с неговото положение.);

Лице, заемащо публична длъжност, подава декларацията по чл. 12, т. 1 в 7-дневен срок от избирането или назначаването му. Когато лицето е декларирано наличие на несъвместимост, то е длъжно в едномесечен срок от подаване на декларацията по ал. 1 да предприеме необходимите действия за отстраняване на несъвместимостта.

2. декларация за частни интереси;

Лице, заемащо публична длъжност, подава декларацията по чл. 12, т. 2 в 30-дневен срок от избирането или назначаването му. В декларацията лицето посочва обстоятелствата, които биха довели до възникване на конфликт на интереси, като:

1. участие в търговски дружества, в органи на управление или контрол на юридически лица с нестопанска цел или на кооперации, както и извършване на дейност като едноличен търговец към датата на избирането или назначаването и 12 месеца преди датата на избирането или назначаването;

2. поети задължения към кредитни или финансови институции, както и към други лица, на стойност над 5000 лв.; лицето посочва размера и вида на поетото задължение и своя кредитор;

3. договори с лица, които извършват дейност в области, свързани с вземаните от лицето, заемащо публична длъжност, решения в кръга на неговите правомощия или задължения по служба;

4. данни за свързани лица, към дейността на които лицето, заемащо публична длъжност, има частен интерес;

Промени в декларираните обстоятелства могат да се правят в срок до един месец от подаването на декларацията за частни интереси, когато трябва да се отстранят непълноти или допуснати грешки.

3. декларация за настъпила промяна в обстоятелствата;

Лице, заемащо публична длъжност, подава декларацията по чл. 12, т. 3 в 7-дневен срок от настъпване на промяната, освен ако в специален закон е предвидено друго.

4. декларация за частен интерес по конкретен повод.

Лице, заемащо публична длъжност, подава декларацията по чл. 12, т. 4, когато има частен интерес във връзка с изпълнение на свое правомощие или задължение по служба.

Лицето, заемащо публична длъжност, подава декларациите по чл. 12 пред органа, който го избира или назначава, т.е. председателят и членовете на КЗП следва да подадат декларация пред министър - председателя, а всички други служители – пред председателя на КЗП.

Декларациите се обявяват на интернет страницата на органите по ал. 1 при спазване на Закона за защита на личните данни.

По силата на чл.18 от закона, органите по избора или назначаването поддържат регистри на декларациите по чл. 12. Декларациите се съхраняват 10 години, след което се унищожават от комисия, определена от съответния орган.

За да бъде предотвратен конфликтът на интереси, лицето, заемащо публична длъжност, се отстранява от изпълнение на задължение по служба. Преценява се за всеки конкретен случай наличието или липсата на конфликт на интереси.

Лице, заемащо публична длъжност, е длъжно само да се отстрани от изпълнение на правомощията си или на задължение по служба, когато по конкретен повод е налице частен интерес. При съмнение за конфликт на интереси лицето, заемащо публична длъжност, може чрез органа по избора или назначаването да поиска от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси да установи налице ли е конфликт на интереси.

Лице, заемащо публична длъжност, може да бъде отстранено по конкретен повод от изпълнение на правомощията му или на задължение по служба с писмен акт и от органа по избора или назначаването, ако то е декларирало частен интерес. В тридневен срок отстраненото лице може да оспори отстраняването пред Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, която да установи налице ли е конфликт на интереси. Комисията се произнася в 14-дневен срок. Когато държавен орган, орган на местното самоуправление или друг орган обсъжда и решава въпрос, по който негов член е декларира частен интерес, последният не участва в обсъждането и гласуването. В тези случаи решенията се приемат с предвиденото мнозинство от членовете на органа, като се изключи лицето, за което е налице конфликт на интереси.

Лице, което е заемало публична длъжност и е освободено от длъжността въз основа на влязъл в сила акт, с който е установен конфликт на интереси, няма право в продължение на една година от освобождаването да заема публична длъжност, като забраната не се отнася за длъжности, които се заемат въз основа на упражнено пряко избирателно право.

Глава пета на закона въвежда някои ограничения след освобождаване от публична длъжност.

От 01.01.2011 г. е създадена Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси като независим орган, който установява конфликта на интереси за лицата, заемащи публични длъжности. Комисията се състои от петима членове, от които Народното събрание избира трима членове, в т. ч. председател, президентът на републиката назначава един член и един член се избира с решение на Министерския съвет и се назначава със заповед на министър-председателя. Мандатът на председателя и членовете на комисията е 5 години с право на не повече от два пълни последователни мандата. Комисията е юридическо лице - първостепенен разпоредител с бюджетни кредити, със седалище в София.

Установяването на конфликт на интереси се извършва по сигнал, подаден до Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, по решение на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси или по искане на лицето, заемащо публична длъжност. Установяване на конфликт на интереси не може да се извършва по анонимен сигнал.

Всеки, който разполага с данни, че лице, заемащо публична длъжност, е нарушило разпоредба на закона, може да подаде сигнал за конфликт на интереси. Всеки, който разполага с данни за нарушение на разпоредбите на чл. 21 или 22 (ограниченията след освобождаване от публична длъжност), може да подаде сигнал за конфликт на интереси. Когато разполага с данни, че лице, заемащо публична длъжност, е нарушило разпоредба на този закон, органът по избора или назначаването незабавно изпраща сигнал до Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси заедно със заверени копия от документите, относими към сигнала. Сигналът, както и искането за установяване на конфликт на интереси, се подава писмено и се регистрира.

При постъпването на сигнал, Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси изисква необходимата информация и документи от органа по избора или назначаването. Информацията по сигнала се изготвя за: членовете на колегиални органи по чл. 19, ал. 4 от Закона за администрацията, извън тези по т. 1 на чл. 25, ал.2 - от Главния инспекторат към Министерския съвет; лицата, заемащи публични длъжности, извън тези по т. 1-4 на чл. 25, ал.2 - от инспекторатите или от служител или служители към органа, който ги избира или назначава. Информация по сигнала и свързаните с него документи се представят в 14-дневен срок на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси събира доказателства по реда на Административнопроцесуалния кодекс, изслушва лицето, заемащо публична длъжност, и му дава възможност да направи възражение.

Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси се произнася с решение в двумесечен срок от откриване на производството. С решението си комисията установява конфликт на интереси или че не е налице на конфликт на интереси. Решението на комисията се съобщава на заинтересованото лице; на органа по избора или назначаването; на съответната окръжна прокуратура по седалището на органа. Решението, с което се установява конфликт на интереси, може да се оспори от заинтересованото лице пред съда по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Прокурорът може да подаде протест до съда в едномесечен срок от съобщаването на решението на комисията, с което е установено, че не е налице конфликт на интереси.

Сигналите за нарушения на ограниченията след освобождаване от публична длъжност се разглеждат от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси по същия ред.

В едномесечен срок от влизане в сила на решението, с което е установен конфликт на интереси, председателят на комисията издава наказателно постановление за налагане на административно наказание за нарушение на забраните при изпълнение на публична длъжност и за неподаване на декларация по чл.12, т.4 и се произнася по отношение на възнаграждението, получено от правоотношението или деянието, породило конфликт на интереси за периода, през който конфликтът на интереси е бил укрит, както и за получена в резултат на конфликта на интереси лице материална облага. В тези случаи не се съставя акт за установяване на административно нарушение. Наказателното постановление се обжалва по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Когато се установят данни за извършено престъпление, материалите се изпращат незабавно на органите на прокуратурата, като процедурата за установяване на конфликт на интереси не се спира.

Глава седма предвижда защита на подалия сигнал.

Глава осма урежда последиците при установяване на конфликт на интереси като чл.33 разпорежда, че нарушаването на закона и установяването на конфликт на интереси с влязъл в сила акт е основание за освобождаване от длъжност, освен когато в Конституцията е предвидено друго.

Глава девета “Административнонаказателни разпоредби” предвижда глоби за нарушаване разпоредбите на закона.

Доколкото настоящото обучение е предназначено за работещите в държавната администрация, които са две категории - държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение, ще бъдат разгледани двата основни нормативни акта, свързани с техния статут - Закона за държавния служител и Кодекса на труда.

Закон за държавния служител

Законът за държавния служител съдържа общи разпоредби, които са свързани с конфликта на интереси. Тези правила се прилагат за всички лица, които имат статут на държавни служители, доколкото друго не е предвидено в специални закони. Разпоредбите в Закона за държавния служител относно конфликта на интереси представляват комбинация от установени несъвместимости, забрани и задължения, чиято цел е да се осигури безпристрастното изпълнение на служебните задължения в обществен интерес.

Несъвместимости

Ангажирането на държавния служител с дейности, които са извън кръга на неговите служебни задължения винаги крие опасност от конфликт на интереси. Посочването на дейности, които не могат да се извършват успоредно с работата в администрацията като държавен служител, изразява разбирането на законодателя, че тези дейности потенциално съдържат интерес, който е противоположен на обществения. В този случай разминаването между личния или друг частен интерес и обществения е толкова сериозно, че конфликтът между тях може да бъде избегнат единствено чрез категорична забрана за извършване на тези дейности. Възможни са два подхода за определяне на несъвместимостите на държавните служители, които в най-сериозна степен зависят от социалния статус на работещите в държавната администрация - стабилитет, възнаграждения, кариерно развитие. При единия подход се въвежда абсолютна забрана за всякакви допълнителни дейности, а при другия - относителна забрана с изброяване на несъвместимите дейности. В Закона за държавния служител е възприет втория подход.

В чл.7, ал.2 от Закона за държавния служител се съдържа изчерпателно изброяване на дейности, несъвместими със статута на държавен служител, които са в сферите на търговските и деловите интереси, както и на политическите влияния. Това именно са трите области, които най-често генерират конфликт на интереси.

Нито едно от посочените в тази разпоредба обстоятелства не трябва да е налице не само към момента на назначаването на държавния служител, но и през цялото времетраене на неговото служебно правоотношение. Отсъствието на тези обстоятелства се удостоверява от лицето с декларация, която се попълва преди встъпването в длъжност. За попълнените в декларацията данни лицето носи наказателна отговорност по чл.313 от Наказателния кодекс, който предвижда наказание лишаване от свобода до три години или глоба от сто до триста лева.

Когато по време на служебното правоотношение за държавния служител възникне някое от посочените в чл.7, ал.2 от Закона за държавния служител основания за несъвместимост, той е длъжен в 7-дневен срок да уведоми писмено органа по назначаването, който прекратява правоотношението със служителя (чл. 27 от ЗДСл). Ако държавният служител не изпълни това свое задължение и обстоятелството за несъвместимост стане известно на органа по назначаването, правоотношението също се прекратява, като може да има основание и за търсене на дисциплинарна отговорност.

Търговски дейности

Чл.7, ал.2, т.2 от Закона за държавния служител

Не може да бъде назначавано за държавен служител лице, което е едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокурист, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация. В тази разпоредба се съдържат ограничения по отношение на възможностите държавният служител да осъществява търговска дейност или да изпълнява функции, свързани с

реализирането на частна стопанска инициатива. Правният статут на лицата, които са еднолични търговци или неограничено отговорни съдружници, е свързан с изключително висока степен на персонална заинтересованост от извършваната дейност, тъй като тази дейност е гарантирана с цялото им лично имущество. Това обстоятелство неминуемо би довело до предпочитане на този частен интерес за сметка на обществения, в името на който се изпълнява държавната служба, поради което тези категории лица не могат да бъдат държавни служители. Обстоятелството, че лицето не е едноличен търговец или неограничено отговорен съдружник се удостоверява със съответните вписвания в търговския регистър. Фактът, че фирмата на едноличния търговец не е извършвала дейност или че има решение на общото събрание, с което лицето е освободено като неограничено отговорен съдружник, не е равнозначен на отсъствие на пречки за заемане на длъжността. Изпълняването на задължения като управител или изпълнителен член на търговско дружество, търговски пълномощник, търговски представител (прокурист), ликвидатор или синдик са свързани изцяло с волята и интереса на съответния търговец. Поради тази висока степен на обвързаност такива позиции не могат да бъдат съчетавани с работата като държавен служител.

Изпълнение на политически мандат

Чл. 7, ал. 2, т. 3 и 4 от Закона за държавния служител

Точка 3 представлява израз на несъвместимостта между заемането на длъжност за държавен служител и изпълнението на политически мандат. Тя е следствие от прилагането на принципа за политическия неутралитет, както и от необходимостта да се постави ясна граница между политическите назначения и служителите от кариерата в държавната администрация. В конкретния текст става дума за разпоредба, съответстваща на чл. 68, ал. 1 от Конституцията, съгласно който народните представители не могат да изпълняват друга държавна служба. Несъвместимостта настъпва от момента, в който лицето положи клетва като народен представител.

Заемане на ръководна или контролна длъжност в политическа партия

Чл. 7, ал. 2, т. 5 от Закона за държавния служител

С тази разпоредба се формулира ограничението за лица, заемащи ръководни или контролни длъжности в политически партии, без да се прави разграничение дали става въпрос за такива длъжности в централни или в местни структури на партии. По този начин се гарантира спазването на изискването за политически неутралитет на държавния служител. Заемането на ръководна или контролна длъжност в партия е индикация за по-сериозна партийна обвързаност, което веднага поражда съмнения, за политически пристрастия при изпълнение на служебните задължения. Предвид изключителната важност на принципа за политическия неутралитет за дейността на администрацията, този текст от закона следва да се прилага както за ръководните и контролните длъжности на централно ниво, така и за такива длъжности в местни структури на партии.

Работа по трудово правоотношение

Чл. 7, ал. 2, т. 6 от Закона за държавния служител

В тази разпоредба е определена принципната невъзможност за едновременна работа по трудово и по служебно правоотношение. Това е свързано от една страна с фактическата невъзможност едно лице да работи едновременно по трудово и по служебно правоотношение, тъй като при последното няма възможност за работа за част от законоустановеното работно време. Преди всичко обаче, тази несъвместимост е израз на опасността, ангажиментът по трудово правоотношение да породии конфликт на интереси при изпълнението на задълженията като държавен служител. Единствената сфера, в която законодателят е счел, че няма такава опасност, е преподавателската дейност във висше училище. Поради това няма пречка едно лице, което е държавен служител да работи по трудов договор като преподавател във висше училище.

Забрана за заемане на длъжности в една административна структура от съпрузи или роднини

Чл.7, ал.2, т.1 от Закона за държавния служител

Законът предвижда забрана за заемане на длъжности в една административна структура от лица, които биха се оказали в йерархическа връзка с ръководството и контрола, със съпруг или съпруга, с лице, с което са във фактическо съжителство, роднина по права линия без ограничения, по сребрена линия до четвърта степен включително или по сватовство до четвърта степен включително. Понятието "една административна структура" включва и териториалните звена на съответната администрация - напр. регионалните дирекции на една изпълнителна агенция. Тази забрана произтича от обстоятелството, че съпругеските отношения, както и родството предопределят лична обвързаност, която с висока степен на вероятност би повлияла върху безпристрастността при изпълнение на служебните задължения.

Забраната обхваща само заемането на длъжности, едната от които стои йерархически по-високо от другата и има ръководни и контролни правомощия спрямо нея - напр. не могат да бъдат съпрузи или роднини директор на дирекция и държавен служител в неговата дирекция или в отдел или сектор в същата дирекция. Служителите, които изпълняват контролни функции напр. инспекторите, не могат да бъдат съпрузи или роднини на никой от държавните служители, чиято дейност е обект на техния контрол. Няма пречка да бъдат в съпругески или родствени отношения лица, които заемат длъжности в една административна структура по хоризонтала напр. директор на дирекция и държавен служител в друга дирекция, или в отдел или сектор, които са извън дирекцията, която директорът ръководи. Идеята на законодателя е да се охранят държавните интереси, като не се допусне при назначаването и повишаването на държавния служител, при възлагането и отчитането на задачите, както и при контрола за тяхното изпълнение, да се проявяват пристрастия поради наличието на съпругески или родствени отношения. Когато по време на служебното правоотношение две лица, които са държавни служители, сключат граждански брак, органът по назначаването има право да прецени служебното правоотношение на кого от двамата да прекрати.

Последици, свързани с възникнал конфликт на интереси

- Прекратяване на служебното правоотношение с държавен служител, който писмено е информирал в 7-дневен срок органа по назначаването за настъпване на някое от обстоятелствата по чл.7, ал.2

Правното основание за прекратяване на служебното правоотношение е чл.103, ал.1, т.4 от Закона за държавния служител. Когато несъвместимостта е свързана със съпругески или родствени отношения, органът по назначаването прекратява служебното правоотношение с един от двамата държавни служители по своя преценка. В този случай освободеният държавен служител има право на обезщетение равно на трикратния размер на бруtnата му заплата, определена към момента на прекратяването на служебното правоотношение.

- Прекратяване на служебното правоотношение с държавен служител, който не е информирал писмено в 7-дневен срок органа по назначаването за настъпване на някое от обстоятелствата по чл.7, ал.2

Правното основание за прекратяване на служебното правоотношение е чл.107, ал.1, т.4 от Закона за държавния служител. Прекратяването е едностранно и без предизвестие, като не се дължат обезщетения, освен за неизползван платен годишен отпуск. При виновно неизпълнение на задължението на служителя по чл.27 от Закона за държавния служител органът по назначаването прекратява служебното правоотношение без предизвестие, когато се докаже, че държавният служител не е спазил задължението си за уведомяване и има налице влязъл в сила акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

Кодекс на труда

Кодексът на труда съдържа общите разпоредби, които са свързани с конфликта на интереси, които се прилагат за всички, работещи по трудово правоотношение в държавната администрация. Тези служители заемат длъжностите главен, старши и младши специалист,

технически сътрудник, както и длъжността изпълнител. По трудово правоотношение изпълняват функциите си и началниците на кабинети, парламентарните секретари и експертите към политическите кабинети. Разпоредбите представляват комбинация от установени несъвместимости и забрани, чиято цел е да се осигури безпристрастното изпълнение на трудовите задължения в обществен интерес.

Съгласно чл. 107а., ал. (1) от КТ: Не може да бъде сключван трудов договор за работа в държавната администрация с лице, което: 1. би се оказало в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, с лице, с което е във фактическо съжителство, с роднина по права линия без ограничения, по сребрена линия до четвърта степен включително или по сватовство до четвърта степен включително; 2. е едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокурист, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация; 3. е народен представител; 4. е съветник в общински съвет - само за съответната общинска администрация; 5. заема ръководна или контролна длъжност на национално равнище в политическа партия; тази забрана не се отнася за членовете на политически кабинети, съветниците и експертите към тях.

Служителят може да участва като представител на държавата или общината в органите на управление или контрол на търговските дружества с държавно или общинско участие в капитала или на юридическите лица, създадени със закон, за което не получава възнаграждение. При сключването на трудовия договор лицето подписва декларация за обстоятелствата по ал. 1. При сключването на трудовия договор служителят е длъжен да декларира своето имотно състояние пред органа на държавната власт. Всяка година до 30 април служителят е длъжен да декларира пред органа на държавната власт своето имотно състояние, както и получените през предходната календарна година доходи от договори за допълнителен труд, доходи от възнаграждения по извънтрудови правоотношения, както и работодателя/възложителя, който ги е изплатил и основанията за тяхното получаване.

В чл.107а, ал.1 от Кодекса на труда се съдържа изчерпателно изброяване на дейности, несъвместими със статута на служител в държавната администрация, които са в сферите на търговските и деловите интереси, както и на политическите влияния. Това именно са трите области, които най-често генерират конфликт на интереси. Нито едно от посочените в тази разпоредба обстоятелства не трябва да е налице не само към момента на сключването на трудовия договор, но и през цялото времетраене на неговото трудово правоотношение. Отсъствието на тези обстоятелства се удостоверява от лицето с декларация, която се попълва преди встъпването в длъжност. За попълнените в декларацията данни лицето носи наказателна отговорност по чл.313 от Наказателния кодекс, който предвижда наказание лишаване от свобода до три години или глоба от сто до триста лева. Когато по време на трудовото правоотношение за служител възникне някое от основанията за несъвместимост, той е длъжен да уведоми писмено работодателя, който прекратява правоотношението със служител. Ако служителят не изпълни това свое задължение и обстоятелството за несъвместимост стане известно на работодателя, правоотношението също се прекратява, като може да има основание и за търсене на дисциплинарна отговорност.

Последици, свързани с възникнал конфликт на интереси

Работодателят прекратява трудовия договор без предизвестие, когато: работникът или служителят не изпълни задължението за уведомяване по чл. 126, т. 12 и когато е налице несъвместимост в случаите по чл. 107а, ал. 1 или когато с влязъл в сила акт е установен конфликт на интереси по Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (чл.330 от КТ).

Конфликтът на интереси е проява на типично корупционно поведение, при което е налице противоречие между личния интерес и служебните задължения на държавния служител, което може да се отрази при вземането на конкретни решения. Във всички случаи, когато става въпрос за злоупотреба със служебното положение в личен интерес, се накърнява авторитета на държавната администрация и у гражданите се създава впечатление за корумпираност и липса на прозрачност в действията на държавните служители.

За ограничаването на влиянието на конфликта на интереси върху дейността на държавните институции е необходимо осъществяването на системен подход за противодействие на корупцията, който се основава на:

а) системен анализ на структурните и функционални дефицити в държавната администрация;

б) стратегическо планиране на дейностите по превенция и противодействие на корупцията и изработване на адекватни управленски политики;

в) формулиране и прилагане на конкретни мерки за ограничаване на конфликта на интереси.

Съществена част от реализирането на подобен подход е изработването на каталог с конкретни ефективни мерки и механизми за ограничаване на корупцията в държавната администрация.

ОПИСАНИЕ НА ТЕРМИНИТЕ

ТЕРМИН	ОПИСАНИЕ
Отчетност	Процес, при който от индивидите може да се търси сметка и отговорност за техните действия
Реален/действителен/фактически конфликт на интереси	Виж "конфликт на интереси". Термините са взаимозаменяеми.
Явен/ очевиден конфликт на интереси	Явен/ очевиден конфликт на интереси съществува в ситуации, когато личните интереси на даден държавен служител могат да повлияят по неправилен начин върху изпълнението на служебните му/ ѝ задължения, без значение дали това се случва на практика.
Пристрастност	Предубедено отношение, фаворизиране или несправедливо отношение. (Виж "Фаворизиране")
Кодекс на поведение	Списък от твърдения, които информират служителите как се очаква от тях или как са задължени те да реагират. Ефективните кодекси отразяват вероятните най-често срещани ситуации и въпроси, с които могат да се сблъскат служителите и предоставят ясни напътствия за това какво точно е позволено и забранено в организацията.
Противоречащи си интереси	Когато два или повече вида интереси са в конфликт по между си. Такава ситуация може да възникне между служебните задължения на даден индивид и неговите/ нейните лични интереси или задължения. Такъв може да бъде и случаят, в който един и същи човек изпълнява две или повече служебни роли (носи повече от една шапка), които влизат в конфликт поради различните задължения, които се очакват от отделните роли.
Конфликт на служебните задължения	Когато един служител в държавния сектор има няколко роли и може да се каже, че той носи две шапки, т.е. има две служебни роли с противоречива връзка. Няма намесен или виден личен интерес.
Конфликт на интереси	Конфликтът на интереси представлява конфликт

	<p>между служебните задължения на служителя по повод обслужване на обществения интерес и личните интереси на съответния служител. Конфликт на интереси може да възникне при избягване на някакви лични загуби, както и при извличане на лични облаги - било те финансови или не.</p>
<p>Стратегия за управление на конфликтите на интереси (индивид)</p>	<p>Стратегия, приета от даден държавен служител за управление на идентифицирани конфликти на интереси. Изборът на стратегия ще зависи от оценката за същността на конфликта, сложността на ситуацията, остротата и сериозността на конкретния случай.</p>
<p>Стратегия за управление на конфликтите на интереси (организация)</p>	<p>Поредица от стъпки за изграждане на разбираема и всеобхватна стратегия за управление на конфликтите на интереси в дадена организация, преди тяхното възникване. Предложените седем стъпки (Идентифицирай, Разработи, Обучи, Води, Разпространи, Въведи, Преразгледай) се разглеждат в детайли от Насоките.</p>
<p>Корупция</p>	<p>Общото определение за корупция е злоупотреба с държавната служба (т.е. с "общественото доверие") с цел лично облагодетелстване. Има множество различни конкретни дефиниции, включително такива, дадени от съответното законодателство.</p>
<p>Деклариране на интереси</p>	<p>Виж 4 "Декларация за наличие на интереси"</p>
<p>Разкриване на конфликт на интереси</p>	<p>Прозрачност в действията по официално уведомяване на другите за наличието на интерес, който може да повлияе върху изпълнението на служебните задължения. Разкриването включва регистрация от страна на съответния държавен служител на подробности относно конфликта на интереси, докладването на конфликта на интереси пред висшестоящите и деклариране на конфликта на интереси в ситуациите, когато от дадения служител се очаква да участва в обсъждания или вземане на решение по въпросния повод.</p>
<p>Враждебност</p>	<p>Чувства на неприязън към някого.</p>
<p>Фаворизация (връзкаство, непотизъм)</p>	<p>По-благоприятно отношение от страна на държавен служител към индивид или група в сравнение с други индивиди или групи, които имат същите права за защита на интересите. Често се нарича връзкаство, когато става дума за политически протекции и непотизъм, когато покровителството се основава на роднински връзки.</p>

Идентификация	Първата фаза в управлението на конфликтите на интереси. От държавния служител се изисква да оцени ситуацията и обстоятелствата, които могат да повлияят върху решенията или действията във връзка с конкретния повод, да определи съществува ли или не конфликт на интереси и да определи дали става дума за фактически, очевиден или потенциален конфликт на интереси и дали интересът е финансов или нефинансов.
Независима трета страна	Човек или група, напълно непричастни към личния интерес, предизвикал конфликта на интереси и нямащи никаква връзка с държавния служител, за когото става въпрос. Тази независима страна може да е от институцията, в която възниква конфликта или от външна организация или ведомство.
Почтеност/ честност	Спазване на най-високите етични стандарти във вземането на решения и упражняването на поверените пълномощия.
Управление на конфликти	Процес, при който даден конфликт на интереси се управлява, с цел постигане на неподкупност, прозрачност на интересите и защита на обществения интерес. В някои случаи, дадени организации са законово задължени да управляват конфликтите по точно определен начин.
Материална изгода	Персонална облага, получена от държавен служител, която може да бъде финансова придобивка или да има измерима или очаквана стойност. Материалната изгода включва предложения за доходна работа, подаръци, увеличение на цената на земята, пари или директна печалба.
Материален личен интерес	Терминът може да бъде дефиниран от законодателството, но по-общо той се отнася до реалистичните очаквания, че даден държавен служител или свързано лице е в позиция пряко или косвено да получи облага или претърпи загуба, в зависимост от изхода от дадена ситуация. Съгласно законодателството на Куинсланд, материалният личен интерес може да включва както финансов интерес, така и нефинансов. (Виж също "паричен интерес").
Материална загуба	Лична вреда, претърпяна от държавен служител. Тя може да бъде финансова загуба или да има измерима цена или очакване за разход или дефицит. Материалната загуба може да включва намаление стойността на земята, парична или директна финансова загуба.

Лошо управление	Терминът може да бъде дефиниран от законодателството, но обикновено означава неправилно поведение или изпълнение на служебните задължения, например когато се е реагирало неправилно по повод даден конфликт на интереси или той е бил неправилно управляван. Тази ситуация се отнася също и за случаите на "злоупотреба с държавната служба", а може да включва като пример дори корупцията.
Злоупотреба с обществени ресурси	Неоторизирана лична употреба на служебни ресурси, притежание на или за които се плаща от държавна организация. Такава употреба може да противоречи на политиката на организацията.
Наблюдение/ мониторинг	Жизненоважен компонент на всяка стратегия за управление на конфликти на интереси. Постоянният мониторинг и редовното преразглеждане позволяват въвеждането на промени в начините на прилагане на стратегията преди да е създадена възможност да възникнат конфликти. Също толкова важно е да се наблюдават възприятията на околните.
Непарични интереси	Непаричните интереси нямат финансов компонент, а могат да възникнат по повод лични или семейни отношения или във връзка с различни спортни, социални или културни занимания. Те включват всяка тенденция за облагодетелстване или предубеждение, която е резултат от приятелство, неприязън или друг вид лично отношение, което може да повлияе на преценките или решенията Ви.
Служебни задължения	Терминът може да бъде дефиниран в законодателството, на най-общо означава работата на държавния служител, вменена му от длъжностната характеристика или от заповедите на ръководството.
Злоупотреба със служебно положение	Обикновено се описва като поведение, което може да прерасне в криминално престъпление или дисциплинарно нарушение, даващо оправдани доводи за уволнение на държавния служител. Срещат се различни дефиниции, някои от които са определени законодателно. Под някои юрисдикции се среща като "корупционно поведение" или "корупция".
Паричен интерес	Паричният интерес включва реални или потенциални финансови облаги или загуби. Те могат да са резултат от притежаването на някаква собственост от държавен служител или свързано с него лице, от притежаването на акции, дялове или дадена позиция в компания,

	участваща в търг за получаване на държавна поръчка, от приемането на подаръци или гостоприемство, или от получаването на приход от втора работа. Не е задължително да има прехвърляне на пари, за да се счита един интерес за паричен. (Виж също "Материален личен интерес".)
Видим конфликт на интереси	Виж "Явен конфликт на интереси". Двата термина са взаимозаменяеми.
Лични/ частни сдружения	Виж "Лични връзки"
Личен интерес	Виж "Частен интерес". Двата термина са взаимозаменяеми.
Лична отговорност	Всички държавни служители са лично отговорни да управляват личните си интереси по такъв начин, че да запазват доверието на другите в тяхната лична почтеност, както и в почтеността на организацията, за която работят.
Потенциален/ евентуален конфликт на интереси	Потенциален конфликт на интереси възниква, когато държавен служител има лични интереси, които биха влезли в конфликт с неговите/ нейните служебни задължения в бъдеще.
Лични връзки	Включват личните, професионални или бизнес интереси на другите, например на членовете на семейството, приятелите, а дори на конкурентите и неприятелите.
Личен интерес	Лични са тези интереси, които могат да донесат облаги или загуби на държавните служители в качеството им на частни лица или на други, на които държавните служители биха искали да помогнат или навредят. Личните интереси не се ограничават до парични интереси или интереси, които могат да донесат пряка лична изгода или да предотвратят пряка лична загуба. Те включват също и множество социални или професионални дейности и интереси.
Неподкупност/ честност	Описва се като прямота, етичното поведение и коректност в отношенията. Често се използва в по-широк смисъл при описване на почтеността в даден процес.
Обществен дълг	Дългът, който се очаква от всички държавни служители да изпълняват, т.е. да поставят обществения интерес на личните си интереси при изпълнение на служебните си задължения.

Обществен интерес	Идеал, който заема централно място в концепцията за демократично правителство и управление. Да действаш в интерес на обществото означава да изпълняваш служебните си задължения за доброто на обществото, на което служи правителството, по честен и безпристрастен начин и да вземаш решения, които не са повлияни от личния интерес, личните връзки или възможността за лична облага или загуба.
Служител в държавната администрация	Всеки зает, без значение от конкретната длъжност, в предоставянето на услуги и провеждането на програми на правителството, срещу възнаграждение или не. Тук се включват наетите от Общността, отделните щати или местните нива на управление, включително членовете на съвети и комисии, съветници, заемащите академични и неакадемични длъжности в държавните университети, служителите на временен или граждански договор, консултантите и доброволците.
Държавен/ обществен сектор	Може да бъде дефиниран в законодателството като целостта от държавната администрация или държавната власт, организация или държавно ведомство. Тези организации се финансират изцяло или частично от публични ресурси/ държавния бюджет, като тук се включват правителствата на отделните щати, държавните/ щатските образователни институции, местното самоуправление, държавните предприятия, установените със закон власти, бордове или търговски организации на държавата.
Документиране	Процесът на официално записване и съхранение на всички оценки, решения и действия, извършени при идентифициране, управление или мониторинг на конфликтите на интереси.
Наемане на външна помощ	Стратегия в управлението на конфликтите на интереси, при която се използва трета независима страна за наблюдение на част от или на целия процес, занимаващ се с даден проблем.
Неподчинение	Термин, който се използва в някои юрисдикции, означаващ "отстраняване", "оттегляне" или "самоизключване".
Регистриране	Стратегия за управление на конфликтите на интереси, при която наличието на възможни или потенциални конфликти на интереси се регистрира официално.
Регистър на интереси	Регистър, воден от държавно ведомство, където официално се съхраняват подадените декларации за

	наличие на интереси.
Свързано лице	Дефинициите в различните законодателства се различават, на като цяло понятието включва всеки член на семейството на държавния служител, като съпруг/а или живеещия на съпружески начала, децата, които държавният служител изцяло или до голяма степен издържа, или друг, изцяло или предимно издържан от държавния служител и чиито дела са тясно зависими от него (например, възрастен родител). Свързаните лица не винаги се ограничават до членовете на семейството, обикновено те се дефинират по-широко като всеки, чиято дейност е тясно свързана с тази на държавния служител, при което може да има някакъв вид пряко или косвено облагодетелстване от връзката. Изразите, използвани за дефиниране на връзките с другите са различни и включват, например, "лицата, асоциирани или свързани с мен", но смисълът обикновено е ясен.
Отказване	Стратегия при управлението на конфликтите на интереси, при която държавният служител се отказва от личния си интерес, причинил конфликта.
Отстраняване	Стратегия при управлението на конфликтите на интереси, при която държавният служител се отказва изцяло от участие в разрешаването на дадения проблем.
Докладване	Действието по докладване или разкриване пред съответния служител за съществуването на конфликт на интереси, който може да повлияе върху правилното изпълнение на служебните задължения. Терминът включва и случаите, в които даден държавен служител разкрива личните си конфликти на интереси. В друг контекст може да означава докладване на конфликт на интереси по отношение на друг служител.
Оставка	Стратегия при управлението на конфликтите на интереси, при която държавният служител подава молба за напускане на съответното ведомство.
Ограничаване	Стратегия при управлението на конфликтите на интереси, при която достъпът на държавния служител до съответния проблем се ограничава.
Риск	Вероятността да се случи нещо, което би повлияло върху желаните резултати.
Санкции	Последствията от неспазване на политиката за управление на конфликтите на интереси в дадената

	държавна институция. Санкциите могат да включват, най-малкото, писани правила за наказание при злоупотреба със служебно положение и да стигнат до санкции по преследване за корупционно поведение.
Втора/ допълнителна работа	Когато даден държавен служител в една организация работи на непълно работно време или от време на време и за друга организация. Това включва и управление на бизнес и предоставяне на консултантски услуги на друго лице или организация.
В собствен интерес	Търсене на личния или частен интерес, вместо на интереса на обществото.
Декларация за наличие на интереси	Декларацията за наличие на интереси е описване на имащите връзка лични интереси на държавен служител и по възможност на тези интереси на най-близките на даден държавния служител лица, които могат да предизвикат конфликт на интереси.
Прозрачност	Прозрачността включва разкриване на лични интереси или връзки, които биха могли да компрометират, или да се сметнат за компрометиращи, непредубеденото изпълнение на работата на даден държавен служител и съхраняването по подходящ начин на записите за всички действия и решения, които се взимат в управлението на конфликтите на интереси.
Оттегляне	Виж отстраняване