

Операция „Почтеност“

Елементи на интегритета в България: оценка и подобряване на системата за почтеност в управлението

Глава първа

Оценка на системата за интегритет в България

Александър Кашъмов

ПОНЯТИЕТО „ИНТЕГРИТЕТ”

Понятието интегритет произхожда от латинската дума *integritas* – непокътнатост, цялост, честност, безкористие. То се употребява във връзка с поддържането на моралната цялост, непокътнатост на индивидите, упражняващи власт или работещи в публичната администрация. В съвременната публична администрация и сферата на частния бизнес се говори за система от мерки, предназначена да поддържа интегритета в една организация. Обикновено оценката на интегритета се смята за важен елемент за оценката на способността на противодействие на корупцията в една държава¹. Добрите практики на страните членки на Европейския съюз и други развити демократични страни показват, че поддържането на интегритета или почтеността на държавния служител е предмет на система от правила и мерки за тяхното изпълнение и приложение. Въпросите, свързани с поддържането на интегритет, са неразривна част от всяка политика за управление на човешките ресурси.

В българското законодателство понятието „интегритет” не се употребява. Това само по себе си е показателно за липсата на цялостна концепция относно неговото поддържане и развиване. Същевременно обаче е налице уредба на различни въпроси, които представляват елементи на системата на интегритет.

Различните системи за оценка поставят фокус върху различни елементи на системата, като има и общи места. Така например докладите на ГРЕКО за оценка на страните по темата „Корупция и публична администрация” съдържа набор от въпроси, обхващащи законодателство и практики. Определен кръг въпроси съдържат и докладите на СИГМА за оценка на системата на публичен интегритет, както и националните доклади на Институт „Отворено общество” относно корупцията. В Холандия се прилага система за оценка и самооценка на администрацията, която поставя фокус върху група от девет по-сериозни нарушения на интегритета.

Общото между изследваните групи въпроси е обхващането на тези, които са свързани с предотвратяване на конфликти на интереси, пуб-

¹ Вж. например доклада на СИГМА България – елементи на системата на публичен интегритет, юни 2005, оценка.

личност на имуществото и доходите на лица, заемащи висши държавни длъжности и др. В някои оценки се обхващат и въпроси, които се отнасят повече до по-широкото по обхват понятие „добро управление“ което включва и предвидимост и последователност на административните практики, развиване на интернет страниците на публичните институции и подобряване на административните услуги.

За да е възможно да се сравнява българската ситуация с тази в други европейски страни и да се реферира към съответни добри практики, следва да се използва система на оценка, която е достатъчно обхватна и покрива както България, така и съответните страни. Такава е методологията на оценките на ГРЕКО, която обхваща широк кръг страни и е фокусирана върху темата „Публичната администрация и корупцията“. Тъй като нейният център е върху превенцията на корупцията, а не върху репресивните мерки, то предметът ѝ съвпада в максимална степен с този на една оценка на системата за интегритет в публичната администрация².

Изложението означава, че системата за превенция на корупцията в публичната администрация и системата на интегритета се разглеждат в настоящия доклад в синонимен порядък.

УВОД

В ден днешен България се смята за една от държавите с най-голяма уязвимост от корупция в рамките на Европейския съюз. Проблемът е един от поводите за специалното наблюдение от страна на Европейската комисия. Въпреки това стои въпросът доколко проблемът се дължи на системата и доколко – на липса на политическа воля и наличие на уязвеност на политическите нива на властта. Същевре-

² Тolkова повече, че тази референтна рамка вече бе ползвана при оценката на съществуващото законодателство и административни практики в България и съпоставката им с четири страни членки на Европейския съюз по проект PHARE Project BG, Strengthening the Capacity of the CPCC to Counteract Corruption in Public Administration and Judiciary, Phase I, проучване осъществено от ключовия правен експерт по проекта Ал. Кашъмов и екип.

менно стои и въпросът за ефективността на отправяните досега през годините предложения и препоръки за промени в системата от страна на различни международни организации, неправителствени организации и консултанти.

През последните години в България се положиха усилия за създаване на норми и институции или организационни звена, които са свързани с един или друг аспект на превенцията на корупцията. През 2006 г. се създаде Комисия за противодействие и превенция на корупцията начело с министъра на вътрешните работи и с членове министри, зам. министри и висши държавни служители. Комисията (която е по-скоро с ролята на съвет) е създадена за контрол и координиране на изпълнението на приетата от правителството тригодишна стратегия за противодействие и превенция на корупцията за периода 2006 – 2008 г. и съответните годишни планове за действие. Антикоруptionни комисии са създадени и в рамките на другите две власти – законодателната и съдебната, като е създаден и съвет за координация на усилията на трите комисии в рамките на трите власти. Извършени са изменения в различни закони, свързани с превенцията на корупцията, като през 2007 г. е приет и нов Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси.

Същевременно през мандата на преходното правителство (2005 – 2009) нашумяха множество скандали, свързани със злоупотреби, корупция, конфликти на интереси. В резултат бяха замразени плащанията по предприсъединителни фондове на Европейския съюз. Част от проблемите се дължаха на липсващата политическа воля за вземане на категорични решения в тази област на управлението. Друга част се дължи на проблеми и пропуски в нормативната уредба или системата за прилагането ѝ.

Избраното през юли 2009 г. ново правителство заяви нова политика на прозрачност и нетърпимост към корупцията. Първи стъпки в това отношение бе осигуряването на интернет достъп до решенията и стенограмите от заседанията на Министерски съвет. Запазена бе Комисията за противодействие превенция на корупцията към МС.

ОЦЕНКА НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА НА СИСТЕМАТА НА ИНТЕГРИТЕТА

Както бе посочено, настоящата оценка се основава на преглед съобразно с някои от критериите на Групата гържави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа. Взети са предвид по-значителните въпроси от рамката на GRECO в раздел „Публичната администрация и корупцията”, а именно:

1. Нормативна уредба
2. Стратегия
3. Отговорни институции
4. Прозрачност и обществено участие
5. Контрол в публичната администрация
6. Защита на подателите на сигнали
7. Декларации за имущество и конфликт на интереси
8. Етични кодекси
9. Обучения

1. Предварителни бележки

При сравнение на България с други европейски страни съобразно оценката в рамките на проучванията на ГРЕКО показват някои разлики и най-вече дефицити.

На първо място, в България липсва ясно обособена стратегия или политика, свързана с превенцията на корупцията. В много от гържавите – както западноевропейски като например Холандия, така и такива в централна и източна Европа като например Словения, Латвия, се разработват инструменти за постоянно наблюдение и развиване на интегритета в публичната администрация като форма на превенция на корупцията.

Второ, в България не беше създадена институция, която да има задължения по отношение на подгържането на интегритет в публична-

та администрация на нивото на централната изпълнителна власт. Напротив, през 2009 г. бе закрито Министерството на публичната администрация и административната реформа, което отговаряше за прилагането на законодателството, свързано с държавния служител и държавната администрация. Пренасянето на част от функциите върху дирекция в Министерския съвет не разрешава проблема, тъй като липсва орган на власт със съответния административен ресурс, пряко отговорен за прилагането и подобряването на това законодателство.

Трето, досега не бяха предприети действия за решаването на важен проблем, посочен в доклада на ГРЕКО за България – създаването на система за защита на подателите на сигнали.

Четвърто, не се създават и развиват звена в публичната администрация, отговарящи за поддържането на интегритета ѝ, наблюдение на съществуващото състояние и предлагане на проблеми с цел усъвършенстването му.

2. Действия, извършени през есента на 2009 г. – пролетта на 2010 г.

Няма съмнение, че съставеното през лятото на 2009 г. правителство демонстрира воля за решаването на много проблеми, в това число в сферата на борбата с корупцията. Това, което се наблюдава, може да бъде резюмирано в следните насоки. Първо, налице е реформа в някои сектори, като например Министерството на вътрешните работи. Бяха направени ясни стъпки в тази институция към прозрачност и осигуряване на участие на обществеността в процеса на изработване на нормативни актове. Предприета бе реформа в системата на събиране на данни, свързани с наблюдение на престъпността и в наказателно-правната система. В това отношение от една страна бе постигнат баланс между наблюдението с цел ранно установяване на евентуални извършители на тежки престъпления и защитата на личните данни на гражданите /Закон за електронните съобщения/.

От друга страна, в наказателния процес бяха предприети законодателни изменения, които създават предимство за обвинението и са съмнителни от гледна точка на правото на справедлив процес /чл.6 от Европейската конвенция за правата на човека/. Бе поставена на обсъждане идеята за извънредни или специални съдилища.

Налице са намерения за изменения в Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Идеята е да бъде създаден централизиран орган по прилагането му. Тази идея е интересна, тъй като макар в твърде недостатъчна степен може да бъде запълнена липсата на агенция за превенция на корупцията /или такава по интегритета/. В областта на прилагането на Закона за държавния служител и Закона за администрацията не се констатира ясна воля за реформа въпреки измененията, свързани с ролята на инспекторатите в министерствата.

През този период бяха изработени три документа на политическо ниво от значение за превенцията на корупцията: 1/ График на мерките за изпълнение на показателите за напредък в съдебната реформа, борба с корупцията и организираната престъпност; 2/ Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и съответен План за действие; 3/ Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в ЕС. Не съществува обаче документ, в който да се изяснява съотношението между тези политически /стратегически документи/.

От изложеното може да се заключи, че е налице воля за реформа в сферата на борбата с корупцията, но тя е насочена главно към засилване на репресивните мерки. С някои изключения, остава впечатление за пренебрегване на превенцията на корупцията, в това число поддържането на интегритета в публичната администрация. Това е потенциален проблем, тъй като има основание да се приеме, че част от проблемите с неефективността на противодействието на корупцията се дължат именно на липсата на система за превенция. Прави впечатление също, че фокусът на евентуални мерки в областта на интегритета, доколкото ги има, е върху съдебната власт, докато интегритетът на държавния служител остава не особено застъпен. В това отношение политиката на правителството се различава от

тази в други сѳржави от ЕС, в които е налице по-голям акцент върху интегритета в системата на изпълнителната власт. Такѳв е фокусът и при проучванията на ГРЕКО, 2-ри кръг, тема „Публичната администрация и корупцията“.

По-надолу следва кратка оценка на състоянието на системата за превенция на корупцията, в това число за поддържане на интегритет в публичната администрация. Критериите са приети на основата на оценката на ГРЕКО.

3. Нормативна уредба

България е приела, ратифицирала и обнародвала основните международни инструменти в областта на борбата с корупцията:

- Гражданска конвенция за корупцията (Съвет на Европа);
- Наказателна конвенция относно корупцията (Съвет на Европа);
- Конвенция на ООН срещу корупцията.

Всички изброени конвенции са част от вътрешното законодателство съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията. Конвенциите предвиждат приемането на редица законодателни и други мерки от страните по тях. По този въпрос обаче има проблеми с изпълнението, доколкото понятието „интегритет“ например се употребява неколккратно в Конвенцията на ООН, докато в националното законодателство не се среща. Тест, не са взети мерките, предвидени в конвенцията.

От нормите на вътрешното право най-важно значение с оглед системата на интегритета имат следните закони:

- Закон за предотвратяване конфликти на интереси;
- Закон за публичност на имуществото;
- Закон за сѳржавния служител;
- Закон за администрацията;
- Административнопроцесуален кодекс (АПК).

Тящото релевантно съдържание ще бъде разгледано в съответните

теми. Липсата на единен законов акт срещу корупцията или уреждащ въпросите относно интегритета не се явява проблем. Международният преглед показва случаи, в които е приет единен закон за превенция на корупцията, но това общо взето е рядкост. Същевременно индексът на „Прозрачност без граници“ не дава основание за заключение, че това обстоятелство е от особено значение. Важното е да е налице нормативна уредба, която да обхваща въпросите от значение за системата на интегритета.

2. Антикоруptionна политика (стратегия)

2.1. Състоянието 2006 - 2009 г.

На ниво правителство през февруари 2006 г.³ бе изготвена тригодишна Стратегия за противодействие и превенция на корупцията (2006 - 2009), която е втора по реда си. Същевременно са изготвени и годишни планове за нейното изпълнение за всяка от трите години. Одобрен от Министерския съвет е единствено планът /програмата/ за действие за 2006 г. Стратегията бе публична, макар недобре оповестена. Отчетите по изпълнението на годишните планове, както и самите планове за 2007 и 2008 г. не бяха публикувани. Няма данни да са приети и от Министерския съвет. Съгласно Решение № 61 на Министерския съвет от 02.02.2006 г. за изпълнението на мерките по стратегията и програмата /годишните планове/ Комисията по противодействието и превенцията на корупцията следва да изготвя отчет на всеки 6 месеца /т.4, буква „в“/. Налице са данни за изготвени отчети от Главния инспекторат към Министерския съвет. Изпълнението на мерките по стратегията е възложено на различни органи на изпълнителната власт. Доклади за изпълнение на стратегията и плановете за действие са приети с решения на Министерския съвет.

Конкретизация на стратегията се осъществява на ниво област – в 28-те области, (поне за 2008 г.). Приемат се и се изпълняват в рамките на областните управи годишни планове. Съдържанието им е сво-

³ С Решение № 60 от 02.02.2006 г. на Министерския съвет. В правната система на Министерския съвет не се открива друго решение за приемане на плановете за действие или отчетите по изпълнението им за 2006 – октомври 2009.

бодно формулирано, често са налице сериозни различия. Изпълнението им е възложено отчасти на областната администрация, отчасти на т.нар. Областни комисии за превенция и противодействие на корупцията. Отговорностите не са ясно разпределени.

На ниво централна изпълнителна власт, министерствата нямат задължение за изготвяне на собствени стратегии за превенция на корупцията, укрепване на интегритета или друга политика за управление на човешките ресурси. В това отношение липсва както нормативно установено задължение, така и административна практика по извършване на такава дейност.

2.2. Състоянието след лятото на 2009 г.

През този период бяха приети няколко документа от политическо /стратегическо/ значение в сферата на превенцията и противодействието на корупцията. Това са График на мерките за изпълнение на показателите за напредък в съдебната реформа, борба с корупцията и организираната престъпност, Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност и План за действие за превенция и противодействие на организираната престъпност през 2010 г. и Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз /ЕС/. Тези три основни документа не препращат експлицитно един към друг, от което се налага извод за липсата на систематичен подход. Същевременно има както припокривания, така и разлики в застъпените от тях теми и мерки. Следва кратък преглед и анализ на всеки един от тях.

2.2.1. График на мерките за изпълнение на показателите за напредък в съдебната реформа, борба с корупцията и организираната престъпност

През 2009 г. бе приет нов план, който бе озаглавен График на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнението на показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност за периода септември – декември 2009 г. По съдържание този план обхваща темите от предходни-

те планове за действие по противодействие на корупцията.

Общото между този план и предходните е липсата на ясно обособени приоритети. При предходните стратегии за превенция и противодействие на корупцията остава неясно какви всъщност са приоритетите. През 2009 г. на практика нова стратегия не е приета. Липсата на яснота на ниво стратегия /или политика/ съответно рефлектира и върху плановете за действие /тоест за изпълнение на стратегията, политиката/, тъй като оставя неясно кое след кое следва и защо едно нещо е първо, а друго – поредно след него. Така и в новия график с 57 мерки остава неясно кое от кое зависи и как са взаимосвързани отделните сектори.

Трябва да се отбележи фактът, че част от набелязаните мерки са изпълнени или поне са извършени действия по изпълнение. Самите мерки могат да бъдат погроздени на категории. Така например една от категориите предвижда извършването на проверки и ревизии на контролни органи в обекти, както и проверки за конфликт на интереси. По този повод следва да се отбележи, че е странно извършването на постоянната предвидена в закона дейност на контролни органи да бъде отделно предписвана в графика на цитираните мерки.

Важни и безспорно подходящи са създаването на ясен мандат на Комисията за превенция и противодействие на корупцията и създаването на единна методика за оценяване на корупционния риск в администрацията. В раздел „публичност и прозрачност при работата на администрацията“ правят впечатление мерките – публикуване на информация за действия при сигнали за корупция в интернет страниците на всички министерства и усъвършенстване единната система за сигнали.

Част от мерките се отнасят до съдебната система. Съществуването им в графика на правителството успоредно с наличието на отделна Стратегия за превенция и борба с корупцията в съдебната система, приета от Висшия съдебен съвет през 2008 г. създава условия за неяснота. Същевременно и за съдебната система е необходим акцент върху въпросите, свързани с интегритета /вж. по-долу/. Това означава да бъде отделено специално внимание на въпросите, свързани с прием-

ливото поведение на магистратите в светлината на изискванията на Етичния кодекс. Естествено тук се включва и дисциплинарната практика, която трябва да бъде съпроводена с анализ и систематизация на случаите е съответната им публичност. Прегледът на публикуваните анализи на дисциплинарната практика в интернет страницата на Висшия съдебен съвет показва недостатъчност именно на типизацията на случаите, която да даде основа за заключение дали съществуващите правила адекватно обхващат възникващите проблеми.

Общият извод от прегледа и на графика от септември 2009 г., и на Стратегията на ВСС е, че въпросите на интегритета не намират отделен акцент. Тази липса на приоритетност не спомага за подобряване на превенцията на корупцията. Така например, не е адекватно проблемът с противоречието в съдебната практика да бъде разглеждан на едно и също ниво с нарушенията на етичния кодекс от магистрати. Първото е общо взето нормално възникващ процес в рамките на правораздаването, който разбира се, изисква мерки, но като цяло не те са от антикорупционен тип. Вторите обаче по правило са част от една функционираща система за превенция на корупцията. Липсата на такова разграничение способства за размиване и липса на ясен фокус по отношение превенцията на корупцията и интегритета, както и го възможността за изместване на акцента от по-съществени по естеството си мерки към такива, чието изпълнение е логично да следва след, а не преди първите.

2.2.2. Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност /интегрирана стратегия и План за действие за превенция и противодействие на организираната престъпност през 2010 г.

Това, което прави впечатление при интегрираната стратегия, е обединяването на темата относно с корупцията с тази относно организираната престъпност. Общото с предходните документи в тази област е липсата на достатъчно разграничение между превенция и противодействие. Същевременно новото е, че се разграничават превантивни и репресивни мерки. Относно корупцията като превантивни мерки е посочено постигане на по-висока степен на прозрачност на управленския процес и засилване на гражданския контрол,

повишаване на прозрачността при предоставянето на публичните услуги, управлението и разпореждането с държавно и общинско имущество, процедурите за възлагане на обществени поръчки и за предоставянето на концесии, управляването и усвояването на средства от европейските фондове и програми, в прилагането на процедурата по назначаването на длъжностни лица и следване на ясни правила за професионално поведение, оценяване и развитие /стр.5/. Същевременно тези положителни моменти в интегрираната стратегия се омаловажават в смесицата с мерки за превенция и борба с престъпността, които са от типичен репресивен тип. Успоредно с това липсва идентифицирането на мерки на превенцията на корупцията свързани с прилагането и развиването на етичните кодекси, оценка на риска /интегритета/ в институциите, създаването на система за подаване на сигнали, обучения.

Очакваше се в Плана за действие за превенция и противодействие на организираната престъпност през 2010 г. да бъдат предвидени конкретните мерки за постигане на споменатите в интегрираната стратегия по-висока степен на прозрачност на управленския процес и засилен граждански контрол. Такива мерки там обаче няма. От 56-те предвидени в плана мерки в сферата на превенция на корупцията попадат евентуално не повече 3- 4, а именно:

- консолидиране на информационните потоци за стратегически анализ и оценка на риска по приоритетни области /т.4.3/,
- разработване на обща методология за стратегически анализ и обучение на анализаторите /т.4.4/ ,
- съвместни анализи с ръководителите на оперативни програми от съответните министерства за идентифициране и преодоляване на слабостите в контролната дейност /т.5.6/,
- усъвършенстване на уеб-страниците на съдилищата и създаване на Единен електронен портал за публикуване на съдебни актове /т.6, 13/.

В заключение, от интегрираната стратегия и плана за действие се остава с впечатлението, че превенцията на корупцията продължава да бъде недостатъчно застъпена, меко казано, или направо игнорирана – по-директно казано. Създаването и развиването на политика и мерки в областта на интегритета на държавната администрация

продължава да не се случва.

2.2.3. Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз /ЕС/.

Документът бе приет след обсъждане през юни 2010 г. от Министерството на правосъдието. Обхватът му е до съдебната власт, като изпълнителната власт не фигурира в него. Кръгът от теми далеч надхвърля превенцията на корупцията, но може би най-интересният факт относно тази стратегия е прецедентът на употребата на понятието „интегритет” в Приоритет : Развитие на кадровия потенциал и повишаване на интегритета на магистратите. В началото на текста по тази тема /стр.23/ правилно интегритетът е обвързан с гарантирането на висок морал и адекватна мотивация. Редица теми, изброени по-нататък в документа с детайлно разписване на съответни мерки, действително се отнасят пряко до темата за интегритета. Това са въпросите, свързани с:

- обучението и квалификацията /при условия, че са насочени именно към темата развитие и поддържане на интегритета/,
- усъвършенстване процедурите по подбор и карьерно развитие на магистратите,
- повишаване ефективността на етичната регулация и дисциплинарния процес,
- изработване на антикорупционен план /при условие, че се отнася до темата „превенция на корупцията”/, основан на
- проучване и анализ на специфичните форми на корупция в органите на съдебната власт и факторите, които ги правят възможни,
- проактивно търсене на корупционните фактори като елемент на проверките и анализите на Инспектората към ВСС,
- разработване на вътрешни механизми за контрол на приложението на Закона за предотвратяване и изкривяване на конфликт на интереси,
- унифицирана система за приемане и обработване на жалби и сигнали за корупция в съдебната система, публикуване на статистика за извършени от магистрати корупционни престъпления и за наложените наказания.

Същевременно и тук е допуснато в някои случаи смесване с теми като противодействие на корупцията и борба с престъпността, които нямат общо с превенцията на корупцията, а още по-малко – с интегритета. Така например няма общо с мерките, свързани с поддържането и развиването на интегритета мярката „укрепване процедурата по разследване и наказване на корупционни престъпления, извършени от магистрати”. Това е типична мярка на наказателноправната система, която нито е от превантивен тип, нито е единствено и просто антикорупционна.

Същевременно включването на отделен приоритет, свързан с укрепването на интегритета в съдебната система, заслужава категорична положителна оценка. Тази първа по рода си стъпка е в правилната посока и внася промяна в контекста на инерция, съществуващ от години насам. Може само да се изрази учудване и съжаление, че политиката по укрепване на интегритета се предлага само на съдебната, но не и на изпълнителната власт. Възможно е по традиция развитите европейски държави укрепват на първо място интегритета в публичната администрация.

Създадената от Министерството на правосъдието стратегия все още не е гаранция за нейното приемане и прилагане. С оглед конституционния принцип за разделение на властите изпълнителната власт не може да диктува на съдебната какво да прави, поради което остава открит въпросът за утвърждаването на тази стратегия от Висшия съдебен съвет. Едва тогава тя би имала силата да бъде приложена.

Създаването на специален приоритет, насочен към укрепването на интегритета, от един орган на изпълнителната власт – Министерството на правосъдието, е положителна стъпка сама по себе си, но тя поставя съществен въпрос – дали продължаващата липса на политика за укрепване на интегритета в сферата на изпълнителната власт е плод само на случайност и некомпетентност.

3. Отговорни институции

3.1. Системата преди лятото на 2009 г.

В областта на създаването на антикорупционни политики на национално ниво са създадени комисии към всяка от трите власти. През 2006 г. с Решение № 61 от 02.02.2006 г. се създаде Комисия за противодействие и превенция на корупцията начело с министъра на вътрешните работи и с членове министри, зам.-министри и висши държавни служители. С решение на МС от март 2009 г. за председател на Комисията е определен заместник министър-председателят по управление на Европейските фондове. С ново решение на МС от 25 септември 2009 г. за председател е определен отново министърът на вътрешните работи. На това решение трябва да се гледа и като на заявка за продължаване на работата на комисията от новото правителство. Функциите на Комисията са извършване на контрол по и координиране на изпълнението на правителствените стратегии за противодействие и превенция на корупцията и съответните годишни планове за действие. Административно работата на комисията се поддържа от двама служители на Главния инспекторат към Министерския съвет. Две антикорупционни комисии функционират и в рамките на другите две власти – законодателната и съдебната (съответно към Народното събрание и към Висшия съдебен съвет). Към Комисията за етика и борба с корупцията към Висшия съдебен съвет е създаден Граждански консултативен съвет с участие на водещи неправителствени организации. Създаден е съвет за координация на работата на трите комисии, в който участват председателите им.

Що се отнася до вътрешния административен контрол върху дейността на администрацията, съгласно Закона за администрацията /ЗА/ във всяко министерство функционира инспекторат на пряко подчинение на министъра, чл.46, ал.1 от ЗА /изм. ДВ бр.24 от 2006 г./. Функциите на инспекторатите преди измененията от началото на 2010 г. са съсредоточени главно върху 1/ анализ ефективността на дейността на администрацията, 2/ контрол върху спазването на вътрешните правила за организацията на работа в администрацията, 3/ предлагане образуване на дисциплинарни производства срещу служителите в държавната администрация, 4/ извършване на проверки по сигнали срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на

служители от администрацията, 5/ осъществяване на други функции по административен контрол.

Обхватът на правомощията на инспекторатите по чл.46 от ЗА е системата на съответното министерство и дейността на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. В останалите администрации може да се създават инспекторати или да се определят служители за осъществяване на контролните дейности по чл.46 от ЗА /чл.46, ал.5 от ЗА/.

Функции в областта на вътрешния контрол имат и звената за вътрешен одит, които също са създадени във всички администрации. На практика е налице известно припокриване на функции между звената за вътрешен одит и инспекторатите по чл.46 от ЗА. В някои администрации те работят в координация помежду си, докато в други не са предприети мерки за преодоляване на евентуални конфликти във функционирането им. В някои администрации се среща звено за управление на риска, което се занимава с анализ на данните за нарушения и предлагането на мерки.

В сферата на външния административен контрол съгласно АПК всеки заинтересован може да обжалва административните актове (индивидуални, общи и нормативни), които го засягат. На оспорване пред по-горестоящия административен орган подлежат индивидуалните и общите административни актове (чл.81 и сл. от АПК). И трите вида административни актове подлежат на обжалване пред административните съдилища, съответно Върховния административен съд. Производството се развива по правило на две съдебни инстанции. По съдебен ред може да се търси обезщетение за причинени от административни актове, действия и бездействия вреди.

Контрол по жалби и сигнали за нарушение на права и свободи от държавните и общински органи и техните администрации, както и от лица, извършващи обществени услуги, извършва и омбудсманът, който има правомощия да извършва проверки.

Председателят на Сметната палата има отговорност за получаването, съхраняването, осигуряването на публичност и проверките относно истинността на данните в декларациите за имуществото и

гоходите на лица, заемащи висши държавни длъжности.

Няколко са институциите, отговорни за извършването на проверки за нарушения по Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси.

Функции на координация и обобщаване на резултатите от дейността на администрациите и системата на изпълнителната власт имаше министърът на държавната администрация и административната реформа. От важно значение в това отношение беше годишният доклад за състоянието на администрацията, изготвян на основание чл.62, ал.2 от Закона за администрацията. Докладът се представяше от министъра и се приемаше от Министерския съвет, след което се предоставяше за сведение на Народното събрание и се публикува в електронната страница на Министерския съвет.

В някои административни структури има създадена дирекция, отговорна за извършването на оценка и управление на риска.

3.2. Промени след лятото на 2009 г.

3.2.1. От една страна в графика на 57-те мерки от септември 2009 г. фигурира изясняването на мандата на Комисията за превенция и противодействие на корупцията към Министерския съвет. Действително, бе извършена промяна в правителственото решение за създаването ѝ в тази насока.

3.2.2. Продължава да липсва идея за създаването на централизиран орган на власт с отговорност в сферата на поддържане на интегритета. В това отношение България се различава от редица страни в региона.

3.2.3. В началото на лятото на 2010 г. започна обсъждането на идея за създаването на централизиран орган с компетенции в сферата на предотвратяването на конфликт на интереси.

3.2.4. Съгласно изменението и допълнението на чл.46, ал.5, т.2 от Закона за администрацията /обн. ДВ бр.24 от 2010 г./ инспекторатите към министерствата правят оценка на корупционния риск и предлага

гат мерки за ограничаването му. Нормата конкретизира предходния текст /чл.46, ал.2, т.1/ според който инспекторатите анализираха ефективността на дейността на администрацията. Съгласно ал.3 от чл.46 това трябваше да се осъществява по методология, утвърдена от министъра на държавната администрация и административната реформа.

3.2.5. Със създаването на нова алинея 8 в чл.46 от ЗА се предвиди министър-председателят да утвърди Методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията. Тоест, наблюдава се тенденция функциите на министър на държавната администрация да бъдат поети от министър-председателя, какъвто бе моделът в периода 2000 – 2001 г.

3.3. Практики в държавите в Европа относно институцията, ангажирана с интегритета/ превенцията на корупцията

Прегледът на практиката в Европа показва, че в държави сходни с България са създадени нарочни институции, осъществяващи функции в сферата на превенцията на корупцията/ поддържането на интегритета на публичната администрация. Такава агенция е създадена в Румъния, Сърбия, Словения, Латвия. Най-често фокусът на дейността ѝ е върху превенцията на корупцията и поддържането на интегритета. В Сърбия функциите ѝ са определени именно в тази насока. В Латвия тази институция съвместява и превенция, и разследвания в областта на корупцията, но в структурно отношение различни звена и служители работят по едната и другата дейност. Всяка от двете групи звена в институцията се оглавява от съответен заместник директор – един по превенцията на корупцията и друг – по борбата с корупцията. От 2003 г. насам са реализирани доста резултати в тези две основни насоки. В Румъния агенцията е с преимуществени функции в сферата на превенцията, като със скорошно решение на Конституционния съд всякаква дейност в сферата на наказателната репресия е обявена за противоконституционна, тъй като е паралелна на дейността на прокуратурата.

В западноевропейските държави не е разпространен моделът на специализиран държавен орган на национално ниво с функции в областта

на превенцията на корупцията/ интегритета. Същевременно обаче обикновено има ясна отговорност за разработването на инструменти на интегритета на национално ниво. Например в Холандия Министърът на вътрешните работи е отговорен за разработването на методици за оценка на интегритета /самооценка на административните организации/. Същевременно на различни нива на управлението се създават институции за осъществяване на дейности в сферата на интегритета – например Бюрото по интегритета в Амстердам. На вътрешноорганизационно ниво държавни служители са натоварени с конкретни функции. Екипът по самооценка на институциите предпоставя конкретна отговорност висши държавни служители и включване на практика на всички служители в процеса. Определени са служители за консултиране и приемане на сигнали за нарушения на интегритета. Такива служители впрочем са определени в отделните институции и в Румъния като част от системата за подаване на сигнали за нарушения на интегритета.

От изложеното е видно, че държавите със сходно положение с България са създали специални институции на национално ниво като израз на поета отговорност за справяне с корупцията и поддържането на интегритет. В обхвата на дейност на тези институции влиза разработването на политика по превенция на корупцията/ поддържане на интегритет, разработване на инструменти /методици за самооценка/, наблюдение на приложението им и практиките в администрацията, обучения на администрацията.

С последните изменения у нас разработването на инструменти се извършва от Главния инспекторат към МС /който е нещо като подобна институция в зачатъчен вид у нас от години насам/ с одобрението на министър-председателя, изработването на политика и наблюдението – също, под егидата на правителствената комисия, една нова институция би имала функции в сферата на конфликта на интереси. Инспекторатите са отговорни за прилагането на оценката на риска и извършването на вътрешни разследвания /тоест няма ясно разграничение между превантивна и репресивна функция в тях/. Институции, звена или служители с функции в сферата на консултиране и приемане на сигнали няма.

4.1. Прозрачност и обществено участие. Прозрачност и достъп до информация

Правната рамка на прозрачността на управлението и достъпа до информация се задава от чл.41 от Конституцията и от приетия през 2000 г. Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Според чл.3 от ЗДОИ всички държавни органи са задължени да предоставят обществена информация. Такива задължения имат и публичноправните субекти и физическите и юридически лица, получаващи финансиране от консолидирания държавен бюджет. През декември 2008 г. ЗДОИ бе изменен, като измененията са положителни и съответстват на новоприетата и влязла в сила през лятото на 2009 г. Конвенция на Съвета на Европа за достъпа до официални документи.⁴

Съгласно измененията в ЗДОИ се разшири кръгът на задължените да предоставят информация субекти. Задължение за предоставяне на информация бе възложено на т.нар. публичноправни предприятия и на физически и юридически лица, получаващи финансиране от фондове на Европейския съюз по програми и проекти.

С чл.15, ал.1 от ЗДОИ е предвидено публикуването на определена информация с цел осигуряването на прозрачност на публичната администрация. Чрез приетия с измененията от декември 2009 г. чл.15а се създаде задължение за публикуване на информация в интернет.⁵ С измененията се въведе задължение администрацията да извършва т.нар. баланс на интереси, като предоставя в определени случаи информация, попадаща в кръга на ограниченията на правото на информация. Такъв надделяващ интерес е налице и в случаите, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция или злоупотреба с власт /§ 1, т.6 от ДР на ЗДОИ/. Оттук следва да се заключи, че е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на информация относно евентуални нарушения на интегритета.

Активно публикуване на информация, особено свързана с интегритета на длъжностните лица, е предвидено и в други закони. През 2007 г. за първи път бяха публикувани онлайн от Сметната палата декларациите за доходите и имуществото на лицата, заемащи висши държав-

⁴ Конвенцията не е подписана от България, нито са предприети действия за подписването и ратификацията ѝ.

⁵ Относно степента на изпълнение на това задължение вж. годишния доклад на Програма Достъп до Информация „Състоянието на достъпа до информация в България през 2009 г., изд. София 2010 г., с.20 – 35,

ни длъжности, в съответствие с измененията в Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности.

Публичност е предвидена и на декларациите, които се подават по Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, като редица административни структури вече са публикували декларации онлайн. Общ онлайн достъпен регистър на декларациите е създаден към Народното събрание. Трябва да се предприемат мерки за синхрон в практиката по това публикуване, особено с оглед съществуването на две неясни становища на Комисията за защита на личните данни относно публичността на декларациите.⁶

4.2. Прозрачност и обществено участие. Участие на заинтересованите в процеса на вземане на решения.

Органите на изпълнителната власт имат задължението да информират засегнатите лица за започването на производство по издаване на индивидуален административен акт. В съдебната практика обаче рядко се приема, че липсата на уведомление не е съществено нарушение на административнопроизводствените правила и не води самостоятелно до отмяната на оспорен акт. Поради това не се създава силен стимул за изпълнението от страна на администрациите на задължението за уведомяване и осигуряване на участие на заинтересованите в процеса на вземане на решение, оформено с индивидуален административен акт.

Съгласно чл.66, ал.1 от АПК откриването на производството по издаване на общ административен акт се оповестява публично. Съответният административен орган една или повече от следните форми на участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта:

1. писмени предложения и възражения;
2. участие в консултативни органи, подпомагащи органа, издаващ акта;
3. участие в заседания на органа, издаващ акта, когато той е колективен;
4. обществено обсъждане.

⁶ Достъпен на интернет адрес http://www.aip-bg.org/pdf/report2009_bg.pdf
Пак там. Анализ на проблема с публичността на декларациите вж. на с.42.

На практика така установената процедура все още не се прилага особено, независимо че АПК влезе в сила в тази си част още през 2006 г.

Участието в процеса на изготвяне на нормативен акт е регламентирано с чл.26 – 28 от ЗНА. Съгласно чл.26, ал.2 публикуването на текста на проекта за нормативен акт в интернет страницата на институцията е задължително. На заинтересованите лица се предоставя най-малко 14 дневен срок за становища и предложения.

В областта на изработването на антикорупционни политики бяха създадени някои условия за участие в процеса на вземане на решения. През периода 2006-2008 г. са създадени консултативни съвети към различни институции, свързани с дейности по превенция и противодействие на корупцията. Във всяка област е създаден консултативен съвет към областния управител, консултативни съвети са създадени и в някои общини. На областно ниво някои от съветите са активни. Техният преобладаващ състав обаче в повечето случаи е от представители на администрацията и съдебната власт. Необходимо е консултативният процес да се разшири в посока включването на повече представители на бизнеса, НПО и медиуми. Дейността на съветите не е ясно фокусирана все още върху обсъждането и подобряването на политики за превенция на корупцията. Дейността им не винаги е прозрачна. В много случаи липсва видимостта ѝ за обществото.

5. Контрол в публичната администрация

От една страна, създадените инспекторати към министерствата извършват проверки, докладват резултатите от дейността си и се координират от Главния инспекторат към Министерския съвет. Същевременно, обхватът на проверките се определя от предоставената им от нормативната уредба власт, която не съвпада изцяло с пределите на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

С влизането в сила на ЗПРКИ Главният инспекторат към МС и инспекторатите към министерствата са овластени да извършват про-

верка за установяване на конфликт на интереси на държавни служители. Установяването на такъв конфликт се осъществява от органа по избора или назначаването – чл.28, ал.1, т.3 от закона.

Освен проверките по ЗПРКИ, инспекторатите извършват проверки относно спазването на вътрешните правила за организацията на работа в администрацията и проверки по сигналите, молбите и жалбите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията. Съответно проверките са планови и по сигнали. В резултат на извършена проверка инспекторатите могат да предлагат образуване на дисциплинарно производство срещу даден служител при констатирани нарушения на служебните задължения, както и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

Отделно от дейността по осъществяване на проверки, инспекторатите имат задължението за извършване анализ ефективността на дейността на администрацията чл.46, ал.2, т.1 от ЗА. Тази дейност има сходство със самооценката на администрациите, извършвани в други страни-членки на Европейския съюз. Стои въпросът доколко инспекторатите притежават необходимия капацитет, при положение че извършват основно проверки по сигнали.

В отделни административни структури дейността по анализ на състоянието на администрацията и рисковете се извършва от отделно звено, различно от инспекторатите или звената по вътрешен одит. Така например в Агенция «Национална пътна инфраструктура» е създадена дирекция «Оперативен контрол и управление на риска», в която функционират 6 отдела, сред които «Анализ на риска, сигурност и нередности», отдел «Предварителен контрол», отдел «Мониторинг и оценка», отдел «Служебен контрол» и отдел «Финансов контрол».

Обхватът на правомощията на инспекторатите по чл.46 от ЗА е системата на съответното министерство и дейността на второ-степенните разпоредители с бюджетни кредити. В останалите администрации може да се създават инспекторати или да се определи служител за осъществяване на контролните дейности по чл.46 от ЗА /чл.46, ал.5 от ЗА/.

Що се отнася до инструментите за осъществяване на контролната дейност от инспекторатите, в изпълнение на законово задължение съгласно преходната редакция на чл.46, ал.3 от ЗА, министърът на гържавната администрация и административната реформа /МДА-АР/ издаде Методика за инспекционната дейност и Приложение „Модел за оценка на риска“. Методиката е препоръчителна за инспекторатите. В новата редакция на закона издаването на методиката е възложено на министър-председателя.

Съгласно чл.46а, ал.1 от ЗА, в администрацията на Министерския съвет се създаде Главен инспекторат. Той е на пряко подчинение на министър-председателя и има за основна функция координирането и подпомагането на дейността на инспекторатите. Съгласно преходната редакция на закона, главният инспекторат има функцията да предлага на министър-председателя за утвърждаване методически указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите /чл.46а, ал.2, т.2 от ЗА/. В изпълнение на това законово задължение бяха предложени от Главния инспекторат и утвърдени от Министър-председателя Методически указания за контролните функции на инспекторатите и за тяхното взаимодействие. Съгласно чл.92б Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация Главният инспекторат е създаден като Дирекция по смисъла на Закона за администрацията.

С измененията в Закона за администрацията с ДВ бр.24 от 2010 г. на главния инспекторат бе възложено задължението за изработи и предложи за утвърждаване от министър-председателя Методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията /чл.46а, ал.2, т.2/. Главният инспекторат е самостоятелно задължен да разработи и утвърди Методика за оценка на корупционния риск /чл.46а, ал.2, т.6/.

От изложението е видно, че между Главния инспекторат и Министерството на гържавната администрация бяха съответно разпределени функциите по координация и по издаването на методически указания за извършване на самооценка на администрацията. По този начин беше създадена тънка разграничителна линия между функциите на двете институции, като ситуацията се схващаше от страна на служителите

общо взето като припокриване на функции.

Със закриването на Министерството на държавната администрация и административната реформа формално проблемът престана да съществува. Понастоящем главният инспекторат обединява разграничените по-рано функции, като вече трябва да разработва и усъвършенства методиката за оценка на корупционния риск. Тази дейност действително следва да бъде обособена и отделна от процедурата уреждаща рутинните проверки на инспекторатите, която е от репресивен тип.

5. Защита на подателите на сигнали

Въпросът е от съществено значение, като е подчертано в Доклада по изпълнението на препоръките към България на GRECO. В глава осма от АПК бе предвидена забрана за преследване на подател на сигнал за корупция, лошо управление и др. На същата тема е посветена глава седма от ЗПРКИ, като се забранява разкриването на самоличността на такова лице. Предвид факта, че най-често податели на сериозни сигнали са именно други държавни служители, имащи непосредствено впечатление от проведенето на свой колега, така предвидената защита е недостатъчна.

Поставя се въпросът за защита чрез анонимност. В процедурата по АПК – подаване на жалби и сигнали за случаи на злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество, и др. незаконни или нецелесъобразни действия или бездействия на администрациите, производство по анонимен сигнал въобще не се образува – чл.111, ал.4. Изключение от правилото е предвидено при подаване на сигнали за конфликт на интереси по ЗПРКИ – тогава решението да се започне производство се взема от компетентния орган. Така е предвидена своеобразна защита за подателите на сигнали.

Същевременно в първоначалната редакция на ЗПРКИ бе създадена възможност заинтересованите да оспорят решение, с което е установено, че не е налице конфликт на интереси – чл.29, ал.1 от закона. Това

означаваше, че подателят на сигнал или жалба може да се конституира като страна. С изменението на закона от февруари 2009 г. тази възможност отпадна. В съдебната практика това се изтъква категорично като липса на правен интерес за подателя на сигнала да участва в съдебните производства по ЗПРКИ.

Докладването на случаи на нарушения на интегритета вкл. корупция от служители в съответната администрация, не е поставено при различен правен режим. За него се прилага общият ред, което най-вероятно не създава особени стимули за докладване. Не е създадена защита на държавни служители от уволнение или дисциплинарни последици в случай на подаване на основателен сигнал, не са определени служители, които да отговарят специално за приемането на такива сигнали. В това отношение България не е на нивото на достиженията не само на западноевропейски държави като например Великобритания, Холандия, Германия, но и на държави от региона като например Румъния.

6. Декларации за имуществото и конфликт на интереси

Имуществото и доходите на лицата, заемащи висши държавни длъжности, подлежат на деклариране и съответно публикуване съгласно ЗПИЛЗВДД, както и на съответното наблюдение и проверка. Останалите държавни служители извън този кръг декларират имуществото си съгласно чл.29 от ЗДС. Със Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси се въведеха съответно декларации. Много от тях са не само попълнени, но и публикувани онлайн към края на януари 2009 г. Понастоящем са достъпни в сайта на НС.

Съществува създаден със закона механизъм за разкриване на конфликт на интереси, като прилагането му предстои да бъде наблюдавано и съответно оценено. По този показател на GRECO състоянието е относително добро, като предстои прилагане на ЗПРКИ.

7. Етични кодекси

Приети са кодекси за поведение, които регулират поведението на висшите /2005 г./ и на останалите служители в системата на изпълнителната власт /2004 г./. Етичните правила и несъвместимостите следва да са еднакви за всички, които работят в публичната администрация, без оглед на трудово правоотношение или такова по Закона за държавния служител. Същевременно, те не могат да бъдат изцяло заместени от законови норми. Съществуването на етични кодекси трябва да е съпроводено със запознаване на всички служители с тях, обучения, наблюдение на спазването им и постоянното им обновяване на основата на новопостъпили случаи. В това отношение наблюдаването на спазването на етичните кодекси има по-широк периметър от наблюдаването и проверките по декларациите за имущество и за конфликт на интереси.

Приет бе и етичен кодекс на магистратите. Възражението, че следва различните групи магистрати да имат различни кодекси поради спецификата на дейността им, не се прие. Това възражение бе основателно. Едно от основните правила относно етичните кодекси в европейските държави е постоянното наблюдение по прилагането им, на основата на което те да бъдат периодично променяни и допълвани, актуализирани. Различните функции, възложени от Конституцията на съдии и прокурори, например, предполагат и някои различия в правилата за поведение. Така или иначе важното след приемането на етичния кодекс е неговото прилагане и наблюдението по прилагането му.

8. Обучения

През периода 2006 – 2008 г. са проведени много обучения на голям брой служители по въпроси, свързани с предотвратяването и борбата с корупцията. На практика по-голямата част от тях са в изпълнение на различни проекти, поради което не е налице постоянно/ периодичното им провеждане. Те обхващат както правната рамка, така и представяне на опит на добри европейски практики, въпроси свързани с етиката и самооценката на интегритета в администрациите. Необходимо е обученията да се концентрират върху новоприетата нормативна уредба – например законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Полезно ще бъде и обучение относно практическото прилагане на самооценките в публичната администрация, които трябва да започнат да се осъществяват систематично. За да е възможно да започнат обаче трябва първо да е налице ясна нормативна уредба и ясни инструменти за извършването на самооценка – методически указания. Същевременно е необходимо споменатите обучения да бъдат ориентирани към конкретните нужди, заявени от специфичната административна структура на основата на направената самооценка и установените пропуски и на специфичните проблеми, които възникват в практиката.

В заключение, за да може отговорните в сферата на антикорупцията институции и административни звена да постигнат целите на антикорупционната си дейност по отчетен, прозрачен и ефективен начин, е необходимо да развиват човешките ресурси на публичната администрация, както и съответните инструменти, методи, процедури и практики. Същевременно институциите и звената трябва да работят при ясно очертани пътища на взаимодействие и координация в областта на превенцията на корупцията чрез укрепване на интегритета в съответствие с добрите практики в ЕС.

ПРЕПОРЪКИ

Въпросите, върху които следва да се фокусира /установяването/ подобряването на системата на интегритета, са:⁷

СТРАТЕГИЯ: приоритет на една нова национална антикорупционна стратегия следва да бъде „превенция чрез развиване на интегритета на публичната администрация”

РАЗРАБОТВАНЕ НА КОНЦЕПЦИЯ ЗА ИНТЕГРИТЕТ /на ниво централна изпълнителна власт/ с следните елементи:

- Разработване на политика и инструменти относно интегритета
- Наблюдение и актуализиране на Кодексите за поведение на служителите
- Въвеждане на систематичен Анализ на риска в цялата публична администрация,
- Създаване на задължение за приемане на политика на интегритет в публичния сектор на нивото на всяко министерство,
- Сигнали: ясни процедури, адекватна защита на подателите,
- Развиване на постоянна политика на прозрачност и инициране на участие на гражданството обществото чрез подходящи форми на обсъждания.

КООРДИНАЦИЯ:

- Подобряване вертикалната и хоризонтална координация на министерствата /област интегритет/,
- Ясно формулирани функции на институциите, ясен институционален модел,
- Създаване/ определяне на институция, ангажирана с антикорупционната дейност /срв. Латвия, Словения, Сърбия, Румъния/

ОБУЧЕНИЯ:

- Ориентирани към търсенето от страна на администрациите

⁷ Тези препоръки съвпадат голяма степен с изводите от дейността по проект по Програма ФАР „Укрепване на капацитета на Комисията по превенция и противодействие на корупцията, с оглед подобряване на борбата с корупцията в държавната администрация и съдебната власт” (Многогодишен, II фаза).

Глава втора

Интегрирана рамка на принципите, стандартите, нормите, свързани с интегритета на служителите и ръководството на организациите от публичния сектор

Антоанета Цонева

ОРГАНИЗАЦИОННА КУЛТУРА

Контролна среда

Етични стандарти

Администрацията осъществява своята дейност при спазване на следните принципи:

- Законност
- Откритост и достъпност
- Отговорност и отчетност
- Ефективност
- Субординация и координация
- Предвидимост

Закон за администрацията (ЗА)

Държавният служител при изпълнение на своята служба се ръководи от:

- Закона и законосъобразните актове на органите на държавната власт
- Спазването и защитата на правата и законните интереси и свободи на гражданите
- Интересите на държавата

Закон за държавния служител (ЗДСл)

Дейността на служителите се осъществява при спазване на принципите:

- Законност
- Лоялност
- Честност
- Безпристрастност
- Политическа неутралност
- Отговорност
- Отчетност

Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация, приет с ПМС на МС (КПСДА)

Освен принципите, определени в Закона за администрацията, служителите, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт са длъжни да спазват и принципите:

- Почтеност
- Прозрачност
- Безпристрастност
- Отчетност
- Служба на обществения интерес

Етичен кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт, приет с решение на МС (ЕКЛЗВДИВ)

Етично поведение

Служителят не допуска да бъде поставен във финансова зависимост или в група обвързаност от външни лица или организации, както и да иска и да приема подаръци, услуги, пари, облаги или други ползи, които могат да повлияят на изпълнението на служебните му задължения, на неговите решения или да нарушат професионалния му подход по определени въпроси.

КПСДА

Служителят не може да приема подаръци или облаги, които могат да бъдат възприети като награда за извършване на работа, която влиза в служебните му задължения.

КПСДА

Собствени етични правила на организацията и/или за определена категория служители

Етичен кодекс и/ или кодекс за поведение на служителите в съответната административна структура

Етични кодекси/ Кодекси за поведение, приети от съответната административна структура

Превенция и борба с корупцията в държавната администрация

Изпълнение на Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията и Програма за изпълнението на стратегията

Документите са приети от българското правителство

Изпълнение на програма за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности

Разработена от МДААР в съответствие със Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията (СПУППК) и Програма за изпълнението на стратегията

(ПСПУППК)

Ръководителите в организациите от публичния сектор отговарят за въвеждането на антикорупционни процедури:

- система за проверка на сигналите за корупция и за наличие на индикатори за измами и нередности, тяхното разкриване и регистрация
- системи за отчитане и докладване от всички служители на констатираните несъответствия/нарушения.

Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС)

Предвидимост в дейността на организацията

Ясни мисия, визия, цели на организацията – наличие на разработени стратегически документи (стратегии/ програми/ планове)

ЗА

Ясни цели на дейността на организацията

В изпълнение на стратегическите цели органите на изпълнителна власт поставят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и осъществяват контрол за тяхното изпълнение

ЗА

Ръководителите на организациите отговарят за определянето на целите на организациите, които ръководят разработването и прилагането на стратегически планове, планове за действие и програми за достигане на поставените цели.

ЗФУКПС

Въвличане на служителите и заинтересованите страни при формулирането на политики и конкретни решения

Възможност за създаване на съвети като консултативни звена за ре-

шаване на проблеми и формиране на работни групи (екипи) за изпълнение на конкретни задачи към министрите (органите на изпълнителната власт).

34

Работа в екип

Прилагане на мерки за подобряване на работата в екип в организациите

План за изпълнение на Стратегията за управление на човешките ресурси

Фокус върху услуги с установени стандарти за качество

Разработени стандарти в отношенията с клиентите и утвърдена Харта на клиента, съдържаща:

- Общите и собствените стандарти за административното обслужване
- Начините за допитване на потребителите за подобряване и отчитане на работата по прилагането на стандартите
- Правата на потребителите и организацията на работата със сигнали предложения и жалби във връзка с административното обслужване

Наредба за общите правила за организацията на административното обслужване (НОПОАО)

Изпълнение на задължителните стандарти за качество на административното обслужване

НОПОАО

С оглед функционалната си специфика администрациите прилагат и собствени стандарти за качество на административното обслужване

Харта на клиента

Прилагане на стандартите за административна етика

Изготвени от МДААР

Обслужване на “едно гише”

НОПОАО

Концепция за обслужването на „едно гише”

Управление на риска

Оценка на риска

Изискване за извършване на оценка на корупционния риск на всички нива в административните структури

ПСПУППК

Идентифициране, анализ и контролиране на рисковете, застрашаващи постигането на целите на организацията

ЗФУКПС

Стратегия за управление на риска в организацията, утвърдена от ръководителя на организацията.

Стратегията следва да се актуализира на всеки три години или при настъпване на съществени промени в рисковата среда.

ЗФУКПС

Специфични контролни мерки

Контрол върху спазването на етичните стандарти на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация

Изискване за въвеждане на критерии за оценка на правилата за професионалната етика, която да се отразява в годишната оценка на изпълнението на служителите в администрацията

ПСПУППК

При оценяване на компетентността на служителите за работа с потребители, във връзка с годишната атестация, е въведено изискването да се отчетат получените сигнали и жалби във връзка с обслужването на потребителите

*Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация
(НУРАСДА)*

Неспазването на Кодекса за поведение на служителите в държавната

администрация е основание за търсене на дисциплинарна отговорност от служителите

ЗДСа
Кодекс на труда (КТ)

Контрол по спазването на Етичния кодекс на лицата, заемащи висши длъжности

- Преките ръководители упражняват контрол над членовете на политическите кабинети за спазването на етичните стандарти;
- Преценката дали министър или областен управител нарушава правилата на кодекса се прави от министър – председателя.

ЕКЛЗВДИВ

Регистри и декларации, свързани с Етичния кодекс на лицата, заемащи висши държавни длъжности

Всички подаръци, получени в служебно качество от лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт са собственост на съответното ведомство. Те се описват в регистър, съхраняван от главния/ административния секретар на ведомството

ЕКЛЗВДИВ

Декларациите, подавани във връзка с изпълнението на Етичния кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт се съхраняват от началниците на политическите кабинети, а на министрите от началника на политическия кабинет на министър – председателя. Декларациите са публични и достъпни за всеки гражданин при поискване.

ЕКЛЗВДИВ

Лицата, заемащи висши държавни длъжности декларират имуществото си, съгласно изискванията на закона. Те декларират и други обстоятелства, определени със заповед на министър – председателя.

ЕКЛЗВДИВ

Информация и комуникация

Запознаване на служителите с изискванията на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация

При първоначално встъпване в длъжност непосредственият ръководител в длъжен да запознае служителя с кодекса за поведение на служителите в държавната администрация

КПСДА

Личен пример на ръководството

Имотните декларации на министрите и зам.- министрите се публикуват в официалната интернет страницата на министерството

Заповед на министър - председателя

Вътрешна комуникация между ръководството и служителите

Служителят поставя пред своя ръководител открито и честно проблемите, с които се сблъсква в процеса на работата.

КПСДА

Когато противоречието между колеги не могат да бъдат разрешени от самите тях, те търсят съдействието на непосредствения ръководител.

КПСДА

Външна комуникация със заинтересованите страни

Публикуване на стратегическите цели/стратегически документи на организацията

ЗА

Информирание на обществото за дейността на администрацията

Администрацията е длъжна да дава отговор на гражданите и юридическите лица на отправени от тях запитвания, молби, жалби, предложения и сигнали по въпроси, които представляват техен законен, по ред определен със закон.

ЗА

Ръководителят на администрацията утвърждава процедура за достъп до обществена информация

Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ)

Лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт публикуват обширна и актуална информация за своята дейност и функции и съдействат за бързото и точно прилагане на процедурите по Закона за достъп до обществена информация

ЕКЛЗВДИВ

Административните структури попълват информация в Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт

Наредба за условията и реда за водене на Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт (НУРВРАСАОИВ)

Хартата на клиента се оповестява чрез интернет страницата на съответната администрация/ брошури и др. печатни материали

НОПОАО

Представяне на отчети за дейността

Министрите представят в МС ежегоден доклад за дейността на своето министерство.

ЗА

Министрите представят пред парламента годишни доклади за състоянието на публичните политики (изпълнението на стратегии и планове) в сектора, който ръководят.

По силата на специални закони

До 28. 02. на електронната си страница министерствата/гържавните комисии/ гържавните и изпълнителните агенции публикуват годишен доклад, в който отчитат изпълнението на поставените стратегически цели и приоритети от програмата на МС

ЗА

Обратна връзка с потребителите

Обратната връзка се осъществява чрез събиране и анализ на предложенията, сигнали, похвали, оплаквания, свързани с дейността на администрацията.

НОПОАО

Публикуване на проектите на нормативни актове

Информация относно проекти на нормативни актове, както и самите проекти на нормативни актове, се публикуват на интернет страницата на съответната администрация в срок от 14 дни преди планирания срок за тяхното приемане.

НОПОАО

Консултации със социалните партньори, представители на частния сектор и с представители на гражданското общество

Провеждане на консултации и публични обсъждания на политики (проекти на нормативни актове, стратегии и програми) със заинтересованите страни

ЗА

Лицата, заемащи висши държавни длъжности се консултират с обществеността, като преценяват ползите и вредите от своето решение

ЕКЛЗВДИВ

Публично-частни партньорства

Разработване на предложения и примерни правила за укрепване на прозрачността и отчетността в работата на държавните служители посредством регламентиране на взаимодействието между обществеността и частния сектор

ПСПУППК

Мониторинг

Планиране и координиране на дейността по вътрешен контрол

Инспекторатите предварително планират провеждането на мониторинг и проверки за спазването на законодателството и за изпълнението на задачите на организацията, в съответствие с приоритетите на правителството.

До 31. 01. Инспекторатите разработват програмите си за мониторинг и проверки.

*Методически указания за контролните функции на инспекторатите и за тяхното взаимодействие, утвърдени от министър –председателя на РБ
(МУКФИТВ)*

Инспекторатите извършват проверки за изпълнението на мерките от Програма за изпълнението на стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията

МУКФИТВ

Ръководството на организацията одобрява годишни планове за провеждане на инспекции и вътрешни одити в администрацията, въз основа на извършена оценка на риска на административните структури, подлежащи на проверка.

ЗА

Закон за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС)

Системи за оценка и самооценка на дейността на администрацията

Прилагане на методология за проучване и измерване на удовлетвореността на потребителите

НОПОАО

Прилагане на методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията

НОПОАО

Използване на интернет базираната система за самооценка на състо-

янието административното обслужване, основана на Европейска
обща рамка за самооценка (CAF)

НОПОАО

Развиване на канали за обществен контрол

Поставяне на кутии за мнения, оценки и препоръки в административ-
ните структури

ПСПУППК

Откриване на Интернет адреси и горещи телефонна линия за сигнали
за корупция и конфликт на интереси

ПСПУППК

ОРГАНИЗАЦИОННА СТРУКТУРА И ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ

Контролна среда

Създаването на подходяща организационна структура, осигуряваща постигане на целите - основана на оценка на правата и задълженията, функции по оправомощаване и отчетност, подходяща йерархия

Задължение за актуализиране на длъжностните характеристики за всички ръководни длъжности, като се включат подробни описания на отговорностите за планиране, управление и контролиране на ресурсите и за точно спазване на административните процедури

ПСПУППК

Ясно дефинирани роли, отговорности, правомощия на служителите чрез въвеждане на длъжностни характеристики с изчерпателно разписани изисквания за професионална компетентност, задължения и линии на докладване

ЗДСа

Делегиране на правомощия

Делегирането включва възлагане на задължения, даване на права и изискване на отчетност / докладване

Изграждане на структури за вътрешен контрол

Функциониране на Инспекторати и звена за Вътрешен одит

*ЗА
ЗВОПС*

Управление на риска

Мерки за редуциране на риска

Разделянето на отговорностите по вземане на решение, осъществяване на контрол и изпълнение

ЗФУКПС

Разработване на подробни политики, вътрешни правила, процедури и практики за начина на изпълнение на дейностите в организацията

Създаване на интегрирана система за вътрешен контрол

ЗФУКПС

Специфични контролни мерки

Отговорността за изпълнението на оперативните цели на организацията се превежда на индивидуално ниво

Изготвянето и съгласуването на работните планове на служителите, включващи конкретни, измерими, постижими, ориентирани към резултат и определени във времето цели

Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (НУРАСДА)

Писмени политики и процедури, ограничаващи рисковете и постигането на целите на организацията

Въвеждане на контролни дейности (откриващи, превантивни и коригиращи) на всички равнища и във всички функции:

- Процедури за упълномощаване и одобрение
- Разделение на отговорностите (оторизиране, обработка, записване и проверка)
- Контрол върху достъпа до ресурси и данни
- Потвърждения
- Съгласуване
- Проверки на текущото изпълнение
- Проверки на операции, процедури и дейности

- Наблюдение
- груги

ЗФУКПС

Информация и комуникация

Външна комуникация - жалби, сигнали и предложения до организацията

Сигнали могат да се подават за злоупотреби с власт и корупция, лошо управление на държавно или общинско имущество или за други незаконнообразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи или длъжностни лица, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси.

Административно процесуален кодекс (АПК)

Във вътрешните правила за административно обслужване на съответната администрация се определя редът за регистрация на подадените искания, жалби, протести, сигнали и предложения.

НОПОАО

В устройствения правилник на администрацията се разписва организацията на работа с предложенията и сигналите.

АПК

Взаимодействие с националния омбудсман и местните обществени посредници

Закон за омбудсмана (ЗО)

Правилник за организацията и дейността на омбудсмана (ПОДО)

Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)

Вътрешна комуникация - информационни и комуникационни системи, осигуряващи ефективна комуникация по хоризонтала и вертикала до всички йерархични нива на организацията

Идентифициране, събиране и разпространяване, в подходяща форма и срокове, на надеждна и достоверна информация, която да позволява на

всяко длъжностно лице да поеме определена отговорност.

ЗФУКПС

Свеждане до знанието на всички служители на ясни и точни указания и разпореждания по отношение на ролята и отговорностите им във връзка с осъществяването на вътрешния контрол в организацията.

ЗФУКПС

Мониторинг

Докладване на резултатите от вътрешния контрол

За своята дейност, резултатите от проверките, предприетите действия и мерки Инспекторатите представят най-малко веднъж на шест месеца доклади с анализи на причините, които пораждаят нарушения и за ефективността на контрола, както и от превенцията и противодействието на негативните явления – корупция и конфликт на интереси.

МУКФИТВ

Предоставяне на ръководството на доклади от вътрешните одити, осъществени от звеното за Вътрешен одит .

ЗВОПС

Внасяне на годишен доклад за дейността по вътрешен одит и оценка на адекватността и ефективността на системите за вътрешен контрол

ЗВОПС

Изграждане на ефективна и навременна система за отчетност

Ръководството определя нива и срокове за докладване и видове отчети, които се представят.

ЗФУКПС

Изграждане на система за вътрешно докладване относно идентифицираните рискове

Ръководството определя формите на докладване при откриване на

грешки, нередности, неправилна употреба, измами или злоупотреба.

ЗФУКПС

Оценка и актуализация на организационната структура и контролните механизми

Контролните дейности, целящи намаляването на риска, се анализират и актуализират най-малко веднъж годишно.

ЗФУКПС

ПОЛИТИКА КЪМ ПЕРСОНАЛА

Контролна среда

Държавна служба

Изпълнението на държавната служба се основава на принципите на:

- Законност
- Лоялност
- Отговорност
- Стабилитет
- Политическа неутралност
- Йерархична подчиненост

ЗДСа

Клетва на държавния служител

При постъпване на държавна служба се полага клетва и се подписва клетвен лист

ЗДСа

Формирането на етична среда в организацията чрез прилагане на открита и справедлива политика в областта на човешките ресурси

Спазване на законодателството, изискващо:

- Конкурентна и прозрачна процедура за подбор и назначаване на служители;
- Наличие на критерии и изисквания за квалификация и професионален опит при подбора и назначаването на служители с цел укрепване на административния капацитет и изграждане на компетентен и надежден екип;
- Провеждане на обучение и квалификация на служителите, която да подготвя служителите за очакваното ниво на изпълнение на задачите
- Оценка на изпълнението (атестация), която да насърчава професионалното развитие на служителите, да предвижда възможност за повишаване, респективно за наказания;
- Създаване на система за възнаграждения и стимулиране на служителите за повишаване качеството на изпълнение на възложените им задачи
- Мобилност на служителите;
- Санкциониране при нарушения на установените правила.

Създаване на пул (списък) с млади и високообразовани хора, мотивирани за работа в администрацията

Въвеждане на централизиран конкурс за длъжността “младши експерт”.

ЗДСа

Администрация, имаща знания, умения и способности за изпълнение на задълженията, произтичащи от целите на организацията и от конкретно заеманите длъжности

Ръководителите на организациите отговарят за ефективното управление на персонала и поддържането нивото на компетентността му

ЗФУКПС

Управление на риска

Планиране на нуждите от обучение

Разработване на лични планове за обучение на служителите и задължителен годишен план за задължително и професионално обучение на служителите

ЗДСа

Развитие на капацитета на звената по управление на човешките ресурси

Обучение на ръководителите и служителите на звената по управление на човешките ресурси за провеждане на политики, насочени към развитие на човешките ресурси в организацията.

Стратегия за обучение на служителите в сръжжавната администрация

Задължително обучение

На задължително обучение подлежат постъпилите за първи път на сръжжавна служба , както и назначените за първи път на ръководна длъжност.

Висшите сръжжавни служители преминават обучение поне веднъж годишно.

ЗДСа

Финансиране на обучението

Определяне на целеви средства от сръжжавния бюджет за професионална квалификация и преквалификация на служителите.

ЗДСа

Държавен служител, изпратен на обучение с обща продължителност повече от един месец в рамките на една календарна година се задължава да работи в съответната администрация за период от една до три години.

ЗДСа

Специфични контролни мерки

Конкурентен подбор на държавни служители

Спазване на принципа за класиране от първо до трето място на най-успешно издържалите конкурса за подбор на държавни служители.

Задължение да бъде назначен кандидатът, показал най-добри резултати от проведения конкурс.

ЗДСа

Декларации от членовете на конкурсните комисии

Всеки от членовете на конкурсните комисии попълва декларации за липса на личен интерес от провеждането на конкурса и липса на отношения с някого от кандидатите, които пораждаат основателни съмнения в неговата безпристрастност.

Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители (НПКДС)

Мобилност/Ротация на служители

Въвеждане на временна мобилност на служители чрез смяна на работното място, с особено внимание към служители, работещи във звена с повишен корупционен риск (обществени поръчки, човешки ресурси, работа с клиенти, лицензии и разрешителни режими) с цел превенция на корупцията.

ЗДСа

ПСПУППК

Условия за несъвместимост при заемане на държавната служба

При подаване на заявление за заемане на държавна служба кандидатът подписва декларация, че:

- Не е в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, роднина по права линия без ограничения, по съребрена линия до четвърта степен включително и по сватовство до четвърта степен включително;
- Не е едноличен търговец, неограничено отговорен сътрудник в търговско дружество, управител или изпълнителен член на търговско дружество, търговски пълномощник, търговски представител(прокурист), ликвидатор или синдик;

- Не заема ръководна или контролна длъжност в политическа партия;
- Не Работи по трудово правоотношение, освен като преподавател във висше училища.

ЗДСа

Декларации за установяване на несъвместимост за заемане на държавна служба

При възникване на основания за несъвместимост с изпълняваната служба държавният служител е длъжен в 7 - дневен срок да уведоми органа по назначаване

ЗДСа

Имуществени декларации

При встъпване в длъжност и всяка година до 31 март държавният служител е длъжен да декларира имотното си състояние

ЗДСа

Декларации за избягване на конфликт на интереси при изпълнение на държавната служба

Всяка година до 31 март държавният служител е длъжен да декларира всеки търговски, финансов или друг делови интерес, който той или свързани с него лица имат във връзка с функциите на администрацията, в която работи.

ЗДСа

Отвод

Държавният служител е длъжен да не участва при обсъждането, подготовката и вземането на решения, когато той или свързаните с него лица са заинтересовани то съответното решение или когато има съ заинтересованите лица отношения, пораждащи основателни съмнения за неговата безпристрастност . В тези случаи държавният служител писмено уведомява органа по назначаването.

ЗДСа

Когато служителят се съмнява дали дадена дейност е съвместима със служебните му задължения, той трябва да обсъди това със своя ръководител.

КПДСА

Определяне на основната заплата

При определяне на индивидуалния размер на основната заплата се отчита нивото на заеманата длъжност и оценката на индивидуалното изпълнение от последното атестиране

ЗДСа

Стимули/ поощрения

Допълнителните възнаграждения се определят за постигнати резултати по ред, установен с нормативен акт или с вътрешни правила за работната заплата

ЗДСа

Предсрочно повишаване в ранг

Държавният служител може да бъде повишен в по-висок ранг преди изтичането на тригодишния срок, ако е получил при атестирането най-високата оценка.

ЗДСа

Атестиране

Атестирането се извършва по система от критерии, чрез които се оценяват постигането на предварително съгласувани цели, степенята на изпълнението на задълженията и професионалните компетентности на държавния служител. Оценката на изпълнението на длъжността на държавния служител следва да бъде мотивирана, като се основава на обективно установени факти и обстоятелства

ЗДСа

Награди

За образцово изпълнение на служебните си задължения държавният служител може да бъде награждаван с отличия и награди

ЗДСа

Дисциплинарна отговорност

Основание за привличане към дисциплинарна отговорност:

Когато служителят е нарушил виновно своите служебни задължения, включително в случаите, когато е нарушил Кодекса за поведение на държавните служители, в случаите в които проявил грубост и неуважение към гражданите, които обслужва и когато е нарушил изискването да се произнася без забава по искането на гражданите и да удовлетвори точно и своевременно тези от тях, които са законосъобразни и да съдейства за признаването на правата и законите интереси на гражданите.

ЗДСа

За неподаване на отвод при обсъждането, подготовката и вземането на решения, когато той или свързаните с него лица са заинтересовани от съответното решение или когато има със заинтересованите лица отношения, пораждащи основателни съмнения за неговата безпристрастност се налага дисциплинарно наказание „уболнение“.

Имуществена отговорност

Държавния служител отговаря за вредите, които е причинил умишлено или при груба небрежност на държавата или на гражданите незаконосъобразни действия или бездействия при или по повод изпълнението на служебните си задължения.

ЗДСа

Въвеждане на дефиниция за конфликт на интереси

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.

Частен интерес е всяка облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение.

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, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

*Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси
(ЗПРКИ)*

Деклариране на несъвместимост и частни интереси

Лице, заемащо публична длъжност, подава:

1. декларация за несъвместимост, че лицето не заема друга длъжност или да извършва дейност, която съгласно Конституцията или специален закон е несъвместима с неговото положение.
2. декларация за частни интереси; декларацията е по образец съгласно приложението;
3. декларация за настъпила промяна в обстоятелствата по т. 1 или 2;
4. декларация за частен интерес по конкретен повод.

Декларациите се обявяват на интернет страницата на организацията при спазване на Закона за защита на личните данни.

ЗПРКИ

Действия за предотвратяване на конфликт на интереси

Лице, заемащо публична длъжност, се отстранява от изпълнение на задължение по служба, когато е налице частен интерес по конкретен повод.

Лице, заемащо публична длъжност, може да бъде отстранено от изпълнение на задължение по служба и от органа по избора или назначаването, ако той смята, че е налице частен интерес по конкретен повод.

Органът по избора или назначаването преценява за всеки конкретен случай наличието или липсата на конфликт на интереси.

Когато държавен орган, орган на местното самоуправление или друг орган обсъжда и решава въпрос, по който негов член е декларирал частен интерес, последният не участва в обсъждането и гласуването. В тези случаи решенията се приемат с прегвиденото мнозинство от

членовете на органа, като се изключи лицето, за което е налице конфликт на интереси.

При съмнение за конфликт на интереси лицето, заемащо публична длъжност, писмено заявява пред органа по избора или назначаването или пред съответната комисия, която се занимава с конфликт на интереси съответното обстоятелство.

Органът по избора или назначаването се произнася с писмен акт.

ЗПРКИ

Ограничения след освобождаване от публична длъжност

Лице, заемащо публична длъжност (с изключение на изрично посочените от закона лица) няма право в продължение на една година от освобождаването му от длъжност да сключва трудови или други договори за изпълнение на ръководни или контролни функции с търговските дружества или кооперации, по отношение на които в последната година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба е осъществявало действия по разпореждане, регулиране или контрол или е сключвало договори с тях, както и да е съдружник, да притежава дялове или акции, да е управител или член на орган на управление или контрол на такива търговски дружества или кооперации.

Ограниченията се прилагат и за търговските дружества, описани по-горе

Лице, заемащо публична длъжност, което в последната година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба е участвало в провеждането на процедури за обществени поръчки или в процедури, свързани с предоставяне на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, няма право в продължение на една година от освобождаването му от длъжност да участва или да представлява физическо или юридическо лице в такива процедури пред институцията, в която е заемало длъжността.

Забраната за участие в процедури за обществени поръчки или в процедури, свързани с предоставяне на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на бъл-

гарската държава, се прилага и за юридическо лице, в което е станало съдружник, притежава дялове или е управител или член на орган на управление или контрол след освобождаването му от длъжност.

ЗПРКИ

Установяване на конфликт на интереси

Установяването на конфликт на интереси се извършва въз основа на проверка.

- Проверката се извършва от постоянна комисия на Народното събрание;

за:

президента, вицепрезидента, съдиите от Конституционния съд, народните представители, министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите, омбудсмана и заместник-омбудсмана, членовете на Висшия съдебен съвет, включително председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и главния прокурор, главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет, председателя и членовете на Сметната палата, управителя, подуправителите и членовете на управителния съвет на Българската народна банка, управителя и подуправителя на Националния осигурителен институт, членовете на органи, които изцяло или частично се избират от Народното събрание - 2. заместник-министрите, областните управители и заместник областните управители, едноличните органи, техните заместници и членовете на колегиални органи по чл. 19, ал. 4 от Закона за администрацията, извън тези по т. 1 - от Главния инспекторат към Министерския съвет;

- Проверката се извършва от постоянна комисия от общински съветници за общинските съветници и кметовете

- Проверката се извършва от комисия на Висшия съдебен съвет за:

административните ръководители на органите на съдебната власт, с изключение на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и главния прокурор, и за съдиите, прокурорите и следователите;

- Проверката се извършва от инспекторатите или от служител или служители към органа, който ги избира или назначава за: лицата, заемащи публични длъжности

Наличието на конфликт на интереси се установява от Върховния административен съд и Административните съдилища с решение, с което установява конфликт на интереси, налага предвиденото в закона административно наказание или се постановява, че не е налице конфликт на интереси.

Направени са предавания за изменение и допълнение на Закона за разкриване и предотвратяване на конфликт на интереси, предвиждащи промяна в органите, извършващи проверка за наличие на конфликт на интереси.

ЗПРКИ

Последици при установяване на конфликт на интереси

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.

Възнаграждението, получено от правоотношението или деянието, породило конфликт на интереси за периода, през който конфликтът на интереси е бил укрит, се отнема в полза на държавата или общината.

Ако бъде установено, че в резултат на конфликт на интереси лице, заемащо публична длъжност, или свързано с него лице е получило материална облага, нейната равностойност се присъжда в полза на държавата, освен ако не подлежи на отнемане на друго основание.

Имената на лицата, заемащи публични длъжности, за които е установен конфликт на интереси с влязъл в сила акт, се обявяват на интернет страницата на съответната институция.

ЗПРКИ

Информация и комуникация

Публикуване на информация за провеждане на конкурси и резултатите от тях

Публикуване в Административния регистър, в Портала на държавната администрация, в Интернет сайтовете на отделните административни структури и в печатните медии на информация за провеждане на конкурси и резултатите от тях

НКДС

Мониторинг

Оценка на качеството на обучението на служителите

До 31.12 се изготвя анализ за ефективността и ефикасността на проведените обучения на служителите

Програма за изпълнението на Стратегия за обучение на служителите в държавната администрация (2006-2007 г.)

Оценка на необходимостта от обучение на служителите

Система за предварителна оценка на потребностите от обучение за повишаване на професионалната квалификацията

План за изпълнение на стратегията за управление на човешките ресурс (2006-2009 г.)

Процес на атестиране

Чрез атестирането на служителите се :

- установява равнището на професионална квалификация на служителите, както и съответствието ѝ с изискванията, установени в длъжностните характеристики и в устройствения правилник на администрацията;
- следи за изпълнението на ниво администрация, структурно звено и отделен служител по отношение на постигането на целите, изпълнението на задълженията и развиването на личната компетентност;
- формира справедливо възнаграждаване на служителите според техните способности и принос към дейността на

- администрацията;
- определят нуждите от развитие на всеки служител и подобряване на професионалната му компетентност;
 - подобряват работните взаимоотношения, включително между ръководители и подчинени, както и работата в екип;
 - създават условия за реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и карьерно развитие.

Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (НУРАСДА)

Контрол за навременност и достоверност на декларациите

Установяване на вътрешни механизми за контрол на декларациите за избягване на конфликт на интереси на държавните служители.

Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията и Програма за изпълнението на стратегията

Отчетност за състоянието на административните структури

Ръководителите на административни структури ежегодно до 01.03. представят на министъра на държавната администрация и административната реформа доклад за състоянието на съответната администрация

3А

ПОЛИТИКА ПО СИГУРНОСТТА

Контролна среда

Защита на активи и информация

Съхранение и опазване на активите и информацията от погиване, кражба, непозволен достъп и злоупотреба

ЗФУКПС

Защита на класифицираната информация

Държавният служител е длъжен да защитава класифицираната информация, представляваща гържавана или служебна тайна, станала му известна при или по повод изпълнение на служебните задължения

ЗДСа

ЗДОИ

Защита на личните данни

Служителят е длъжен да опазва данните и личната информация на гражданите, станали му известни при или по повод на изпълнението на служебните му задължения.

ЗДСа

Закон за защита на личните данни (ЗЗЛД)

Неупотреба на ресурсите на организацията за лични цели

При изпълнение на служебните си задължения служителят опазва повереното му имущество и не допуска използването му за лични цели. Служителят е длъжен своевременно да информира непосредствения си ръководител за загубата или повреждането на повереното му имущество

Кодекс за поведение на служителите в гържавната администрация

Документите и данните от гържавната администрация могат да се използват от служителя само изпълнение на служебните му задължения при спазване на правилата за защита на информацията

Служителите, напуснали държавната администрация, не трябва да злоупотребяват с информация, която им е станала известна във връзка с длъжността, която са заемали, или с функциите, които са изпълнявали.

Управление на риска

Развиване на капацитет

Обучение на служителите за работа с информация, представляваща служебна и държавна тайна

Оценка на риска

Идентифициране на критични/много важни за организацията активи и информация

Специфични контролни мерки

Оторизиран достъп до активи и информация

Контрол върху ползването и разпореждането с активи и информация на организацията, които са критично важни за организацията и/или са особено уязвими от гледна точка на загуба, кражба или неоторизиран достъп

Указания за осъществяване на управленска отговорност в организациите от публичния сектор

Процедури за проследимост и наблюдение на дейността

Създаване на одитна пътека, позволяваща проследяването на всеки документ, действие, процес в организацията, описваща кой, какво, как, кога извършва и с каква цел и какъв документ/ акт се издава в резултат на това.

ЗФУКПС

Прилагане на система за документиране и документооборот, съдържаща правила за съставяне, оформяне, движение, използване и архивиране

Контролни дейности, свързани с информационните технологии

Въвеждане на общи механизми за контрол върху анализа и обработка на информацията, за инсталация и поддържане на софтуерни продукти, за дефиниране на достъп до информация и механизми за контрол върху приложенията

Методически насоки по елементите на финансово управление и контрол

Информация и комуникация

Запознаване на всички служители с правилата за достъп и използване на активи и информация на организацията

Мониторинг

Актуализиране на правилата за оторизиран достъп

Периодичен преглед и актуализиране на нивата на достъп до активи и информация в организацията

Проследимост и наблюдение на дейността

Пълно, точно и своевременно документиране на всички операции, процеси и транзакции

Одитиране на ИТ

Извършване на одит на информационните технологии в организацията

Списък с използвани документи:

- Административнопроцесуален кодекс (АПК)
- Етичен кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в

- изпълнителната власт (ЕКЛЗВДИВ)
- Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация (КПСДА)
 - Закон за администрацията (ЗА)
 - Закон за държавния служител (ЗДСл)
 - Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС)
 - Закон за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС)
 - Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ)
 - Закон за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ)
 - Закон за защита на личните данни (ЗЗЛД)
 - Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА)
 - Закон за омбудсмана (ЗО)
 - Закон за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси (ЗПРКИ)
 - Кодекс на труда (КТ)
 - Наредба за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията (НПЕКДА)
 - Единен класификатор на длъжностите в администрацията (ЕКДА)
 - Наредба №1 /21.03.2000 г. за документите за заемане на държавна служба
 - Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (НУРАСДА)
 - Наредба за служебното положение на държавния служител (НСПДС)
 - Наредба № 1/22.03.2001 г. за регистъра на държавния служител
 - Наредба за провеждане на конкурсите в държавната администрация (НПКДА)
 - Наредба за общите правила за организацията на административното обслужване (НОПОАО)
 - Наредба за условията и реда за водене на Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт (НУРВРАСОИВ)
 - Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители (НПКДС)

- Правилник за организацията и дейността на омбудсмана (ПОДО)
- Указания за осъществяване на управленска отговорност в организациите от публичния сектор, 11.09.2006 г., Министерство на финансите, http://old.minfin.bg/docs/UO_UKAZANIA_LAST.pdf
- Методически насоки по елементите на финансово управление и контрол, 11.09.2006., Министерство на финансите, http://old.minfin.bg/docs/metod_nasoki.pdf
- Методика за инспекционна дейност и модел за оценка на риска, утвърдени от министъра на сържавната администрация и административната реформа, 2006 г., <http://www.mdaar.government.bg/others.php>
- Методически указания за контролните функции на инспекторатите и за тяхното взаимодействие, утвърдени от министър – председателя на РБ, 13.12. 2006 г.
- Методически указания за контролните функции на инспекторатите и за тяхното взаимодействие, утвърдени от министър –председателя на РБ (МУКФИТВ)
- Методология за проучване и изследване на удовлетвореността на потребителите, приета с ПМС № 246 от 13.09.2006 г., обн., ДВ, бр. 78 от 26.09.2006 г., <http://www.mdaar.government.bg/docs/Methodology%20Customer%20Satisfaction%20SHORT%20VERY%20NEW.doc>
- Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност 2009 г.
- Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз 2010 г.
- Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията 2006-2008 г.
- Програма за изпълнението на стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за 2006 г.
- План за действие за изпълнение на стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за 2007 г.

- Стратегия за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране, 2003-2006 г., <http://www.mdaar.government.bg/strategies.php>
- План за изпълнение на Стратегията за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране, 2003-2006 г., <http://www.mdaar.government.bg/strategies.php>
- Стратегия за обучение на служителите в държавната администрация, март 2006 г., <http://www.mdaar.government.bg/strategies.php>
- План за изпълнение на Стратегия за обучение на служителите в държавната администрация (2006 - 2007 г.), <http://www.mdaar.government.bg/strategies.php>
- Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006-2013 г., Министерски съвет, юли 2006 г., <http://www.mdaar.government.bg/strategies.php>
- Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противоборба с корупцията (СПУППК)
- Програма за изпълнението на стратегията (ПСПУППК)
- План за изпълнение на Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация (2006-2009 г.), <http://www.mdaar.government.bg/strategies.php>
- Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация и Европейския съюз, 2005 г., <http://www.mdaar.government.bg/strategies.php>
- Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа “едно гише” и Базисен модел на обслужване на “едно гише”, Решение № 878 на МС от 29.12.2002 г.
- Обща рамка за оценка (CAF) усъвършенстване на дейността на организацията чрез самооценка, CAF 2006 г., <http://www.mdaar.government.bg/others.php>
- Указания на ИНТОСАЙ за прилагане на стандартите за вътрешен контрол в публичния сектор, <http://old.minfin.bg/docs/3intosay.pdf>
- Интегрирана рамка за вътрешен контрол на Комисията на организациите, поддържащи Комисията „Трегуей“ (COSO),

- http://www.seattle.gov/audit/training_files/control_models.ppt
- Проект на доклад за състоянието на администрацията през 2006 г., изготвен от министъра на държавната администрация и административната реформа, <http://www.mdaar.government.bg/reports.php>
 - Годишен доклад на омбудсмана на Република България за 2006 г., март 2007 г. <http://www.ombudsman.bg/index.php?action=view&item=opinions&id=130>
 - Доклад на българското правителство за изпълнение на Решение № 1 на ЕК от 13 декември 2006 г. за създаване на механизъм за сътрудничество и оценка на напредъка на България в изпълнение на специфичните показатели в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност. (октомври 2006 г. - март 2007 г.)
 - Отчет на изпълнението на Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията, март 2007 г.
 - Отчет по Програмата за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемщи висши държавни длъжности към декември 2006 г., http://www.mdaar.government.bg/docs/RTP_FINAL%20EDITION.doc
 - Оперативна програма „Административен капацитет”, http://www.mdaar.government.bg/progr_capacity.php
 - Стандарти за административна етика, приети от МДААР, 2006 г.
 - Ръководство за разработване харта на клиента и стандарти за обслужване, http://www.mdaar.government.bg/docs/Client_Chart_Development_Instructions.pdf
 - Одит на области, застрашени от корупция (Методически указания), Алина Хюсеин, Върховна контролна палата на Полша, доклад от Международна конференция „Роля и взаимодействие на одитните институции с други органи в борбата срещу измамите и корупцията (25 и 26 февруари 2003 г., гр. София), http://www.bulnao.government.bg/documents/Poland_BG.doc