



**ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ
ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА
КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В
ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

2008 година
София



Публикува се с финансовата подкрепа на
Европейския съюз

Настоящата публикация е резултат от работата на Асоциация “Прозрачност без граници” по проект “Повишаване на прозрачността в работата на българската публична администрация чрез изработване и прилагане на политика за управление на конфликта на интереси”, осъществяван с финансовата подкрепа на Европейския съюз. В нея са представени различни модели и механизми за ограничаване на конфликта на интереси в държавната администрация. Публикацията представя преглед на действащото законодателство, систематизира опита на други държави-членки на Европейския съюз в регламентацията и управлението на конфликта на интереси, откроява проблемите на държавната администрация през погледа на експертите и през погледа на тези, които са част от нея и, не на последно място, предлага адаптирана технология за изработване и приложение на цялостна политика по управление на конфликта на интереси в българската администрация.



Асоциация “Прозрачност без граници”

Политики и практики за ограничаване на конфликта на интереси в държавната администрация

ISBN: 978-954-91757-6-9

Автори: доц. д-р Антоний Гълъбов, Ася Кавръкова, Катя Христова,
д-р Луиш де Суза
Редакция: Ваня Кашукеева-Нушева, Огнян Минчев, Стойко Тонев

АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

София 1000

ул. “Бистрица” № 3, ет. 4

тел. 02/9867713, 9867920

тел./факс 02/9867834

e-mail: mbox@transparency-bg.org

www.transparency-bg.org

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	5
Определяне на стратегии за управление на конфликта на интереси д-р Луиш де Суза	7
Правна регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация на Република България Ася Кавръкова	31
Конфликт на интереси в публичната администрация. Анализ на резултатите от експертно социологическо изследване доц. д-р Антоний Гълъбов	61
Основни компоненти на политиката за управление на конфликта на интереси в държавната администрация Катя Христова-Вълчева	75
Приложения	82
За авторите	92

УВОД

Конфликтът на интереси безспорно се приема като предпоставка за корупционни практики и разпространението му в работата на административните структури е знак, че е наложително да се търсят механизми за неговото ограничаване. Несъмнено конфликтът на интереси може да бъде открит във всички области на обществения живот, където е възможно разминаването между личния интерес и служебните задължения на конкретно лице. Към 2007 година, обаче, когато започна проектът “Повишаване на прозрачността в работата на българската публична администрация чрез изработване и прилагане на политика за управление на конфликта на интереси”, в рамките на който стана възможна и настоящата публикация, се прие изследването да се фокусира само върху конфликта на интереси в държавната администрация. Този подход беше възприет като логично продължение на усилията на Асоциация “Прозрачност без граници” да подпомогне работата на административните структури в усилията им за ограничаване проявите форми на конфликта на интереси чрез систематизирането на широкообхватна експертиза, акумулирана както на национално, така и на европейско и международно ниво. В рамките на проекта и в поредицата от срещи и съвместни инициативи с представители на държавната администрация беше установено, че регламентацията на конфликта на интереси не е достатъчно условие за ефективно противодействие на корупционни практики и повишаване на прозрачността в дейността на администрацията.

Публикацията има за цел да представи различни модели и механизми за ограничаване на конфликта на интереси в държавната администрация. Тя представя преглед на действащото законодателство, систематизира опита на други държави-членки на Европейския съюз в регламентацията и управлението на конфликта на интереси, откроява проблемите на държавната администрация през погледа на експертите и през погледа на тези, които са част от нея и, не на последно място, предлага адаптирана технология за изработване и приложение на цялостна политика по управление на конфликта на интереси в

българската администрация.

Форматът на изследването позволи да бъдат анализирани дефицитите в приложението на системна политика за противодействие на конфликта на интереси. Проведеното специализирано анкетно проучване сред служители в администрацията на централно, областно и общинско ниво, открии множество проблеми, свързани предимно с липсата на устойчиви усилия за приложение на адекватни механизми за оценка на риска, обучение на служителите, деклариране на интересите, предоставяне на консултации, санкциониране на нарушителите.

Липсата на "устойчив български модел" провокира участниците в изследването да потърсят успешни модели, съществуващи в законодателството на други държави и да представят най-добрите европейски и световни практики за управление на конфликта на интереси.

Няколко вида конфликти на интереси могат да възникнат пред държавните служители по време на изпълнението на техните служебни задължения. Познаването на начините за идентифициране и управление на конфликтите на интереси може да допринесе за ефективната борба с корупцията и с лошото управление в държавния сектор.

За държавните служители, а и за обществото като цяло, е важно да знаят, че наличието на конфликт на интереси не означава задължително корупционно поведение. Конфликтите на интереси обикновено могат да бъдат управлявани и разрешени в полза на обществения интерес, ако организациите разполагат със системи за управление на тези конфликти.

Определяне на стратегии за управление на конflikта на интереси

Д-р Луиш де Суза

Въведение

Преди повече от век Макс Вебер определя петте основни елемента, които характеризират начина, по който изглежда съвременният административен апарат (Giddens 1997: 287):

- добре очертана йерархия на авторитет: въпреки че почти всички съвременни административни апарати са развили по-гъвкави форми на организация, при по-голямата част от тях все още се наблюдава пирамидална структура на отношения във връзка с вътрешните пълномощия, като задачите се разпределят като “служебни задължения” отгоре надолу;
- комплекс писмени правила, които обуславят поведението на служителите на всички нива в организацията;
- ясно разграничение между задачите на даден служител в администрацията и живота му извън нея;
- организация, основаваща се на кариерния принцип, със служители на пълен работен ден и на заплата, в която израстването става или по заслуги, или по старшинство;
- ясно разграничение между частните интереси на членовете на организацията и обществения интерес. С други думи, служителите в администрацията не притежават материалните ресурси, с които работят (строго се забраняват всякакви спекулации и злоупотреби).

Не е ясно, обаче, дали Макс Вебер просто дава абстрактно описание на това, което според него е най-важната характеристика на европейските администрации, или предлага идеален вид на административен апарат, който според него е подходящ за съвременните общества. Всъщност, неговата водеща теза е, че в колкото по-голяма степен административните структури еволюират до идеалния вид, толкова по-ефективни биха били при преследването на целите, за които са създадени.

Дневният ред на реформите винаги е бил свързан с предварително извършване на анализ, изработване на насоки и съвети относно най-адекватния и ефективен начин за тяхното осъществяване. Определянето на неписаните елементи, които биха направили един административен апарат ефективен и наред с това прозрачен, отговорен

и безпристрастен, се превърна в една всекидневна задача в контекста на все по-голямата интернационализация на стандартите. Това, което не е толкова лесно постижимо, обаче, е пренасянето и приложението на модели от един социален и институционален контекст в друг, без да се отчитат съответните специфики. Винаги, когато са правени опити за подобен институционален миметизъм и изоморфизъм, има тенденция резултатите да изостават от първоначалните очаквания, като разочароват не само реформаторите, но и онези, които са очаквали повече от тези реформи – гражданското общество. Така например, един екип от експерти към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) прави следното заключение при оценката на политиките за управление на персонала в страните от Централна и Източна Европа:

"И докато в концептуално отношение е сравнително лесно да се изготвят характеристиките на основаната на заслуги държавна служба, много по-трудно е да се определят начините и средствата за въвеждането на такава държавна служба. Макар в страните от Централна и Източна Европа в по-голямата им част да са създадени институции, съществуват сериозни недостатъци в правната рамка, координационните структури и управлението на държавната служба." (ОИСР 1997).

Целта на настоящия анализ е да представи някои общи принципи на стратегиите за ограничаване на конфликти на интереси въз основа на опита на новите и старите държави-членки на Европейския съюз и неговите институции. Той не е замислен като упражнение с цел предписание на идеални модели, а по-скоро предлага основни насоки за размисъл и оценка на възможните управленски подходи.

Анализът е представен в пет части. Първа част се занимава с теоретичното разбиране за конфликта на интереси и връзката му с корупцията. Втора част разглежда въпроса доколко конфликтът на интереси е културен или организационен проблем. В трета част е предложено обобщение на основните видове конфликт на интереси. Четвърта част поставя акцента на изследване върху нивата, на които можем да формулираме стратегии за управление на конфликта на интереси и какви са предпочитаните инструменти за контрол, които се използват в различните страни. Тези мерки са обобщени в Приложение 1 в сравнителни таблици за всяка държава. Предложеното сравнение не претендира за изчерпателност. Необходими са допълнителни изследвания и анализ на действителното приложение на тези инструменти. В последната част се дискутира рамката за формулиране и изпълнение на стратегията за управление на конфликта на интереси в публичната администрация.

1. Какво представлява конфликтът на интереси и каква е връзката му с корупцията?

Понятието конфликт на интереси се появява с развитието на съвременните административни апарати и пълномощия от вебериянски тип. То се основава на виждането, че държавните служители следва да разграничават публичните си задължения от личните си интереси и занимания. В *Насоки на ОИСП за управление на конфликти на интереси* от 2003 година е предложено следното работно определение:

“...конфликт между публичното задължение и личния интерес на държавен служител, при който интересът на държавния служител в неговото лично качество би могъл да повлияе върху изпълнението на неговите служебни задължения и отговорности в ущърб на общественения интерес”.

Разграничаването между публичната и частна сфера е най-важно за съвременните административни апарати, но не се постига успешно в отделните страни, нито дори в отделните сектори на една и съща администрация. Някои институционални култури (например англосаксонската) традиционно са по-критични към конфликта на интереси, отколкото други и са снабдили институциите си с подходящи разпоредби и методи за управлението му. Фактът, че някои административни апарати са в състояние системно и ефективно да контролират и санкционират конфликт на интереси не означава, че те не са изложени на риск. Всеки административен апарат в определена степен е податлив на конфликт на интереси. Рисковете са естествени и неизбежни. Те могат да бъдат сведени до минимум, но не и премахнати.

Конфликтите на интереси не са просто формален проблем (нарушаване на обуславящите службата правила), но и културен. Схващането, че съществува противоречие между формалните правила или стандарти и други задачи/задължения на служителя към членове на неговото семейство, род или партия или с неговите лични амбиции, може да доведе до злоупотреба със служебното му положение. С други думи, конфликтът на интереси е следствие от факта, че обуславящите държавната служба етични стандарти не са изцяло отчетени при изграждането и функционирането на администрацията, нито са ясно дефинирани от действащите лица и от двете страни: ръководители и служители.

Корупция ли е конфликтът на интереси? Това е често срещано погрешно разбиране, което произтича от факта, че в повечето случаи конфликтът на интереси се разполага в сивата област на обществена

осъдимост, която обаче не е хомогенна, а е оспорима. Корупцията е напълно различен феномен. Тя е девиантна практика или поведение и предполага нарушаване на установените формални и/или културни норми, определящи и регулиращи изпълнението на роля или функция на поверена власт в даден социален и времеви контекст. Такова поведение (или опитът за такова поведение) често се осъществява посредством тайно съгласуване и води до (или има за цел) неправомерно възнаграждане или облагодетелстване на договарящите се участници и/или на трети страни, като то може да бъде предварително обмислено или не, еднократно или продължително, реално или символично, материално или не.

Конфликтът на интереси не е корупция, но може да предостави подходяща среда за корупция и това е достатъчна причина за използването на редица мерки за контрол върху тях и на стратегии за управлението им. Конфликтът на интереси поставя под въпрос самата същност на демократично управление в едно общество доколкото уврежда обществения интерес.

Тук следва да се отбележи, че за политическата наука е особено трудно да даде определение на обществен интерес. Общественият интерес е спорно понятие както в абстрактно, схоластично отношение, така и по отношение на организационната практика. Институциите определят ролите, задълженията и стандартите, които са им възложени. Държавната служба следва да се извършва, като се спазват и насърчават обуславящите обществения ред стандарти. Но какви са тези стандарти? Кой ги определя? Те винаги ли са съвместими един с друг?

Комисията *Нолан*, сформирана във Великобритания през 1995 година след поредица от скандали с участието на известни политически фигури, определя "седем принципа", които не само стават пример, по който се оценява поведението в публичната сфера, а служат и за справка с международните стандарти в тази област.

Тези принципи са: безкористност и защита на обществения интерес, служебна почтеност и неподкупност, обективност и безпристрастност, отчетност, откритост и прозрачност, деклариране на конфликта на интереси, лидерство и личен пример.

Безкористност и защита на обществения интерес

Държавните служители (за целите на настоящия анализ ще бъде възприето понятие, включващо служителите на изборна длъжност или тези, които се назначават) следва да вземат решения единствено от гледна точка на обществения интерес. Те не следва да използват държавната служба и свързаните с нейното изпълнение правомощия, за да търсят, печелят или способстват за придобиването на материална изгода за тях самите, техни роднини или приятели.

Служебна почтеност и неподкупност

Държавните служители следва да не поставят себе си под финансови или други задължения към външни лица или организации, които биха могли да им повлияят при изпълнението на техните служебни задължения.

Обективност и безпристрастност

При изпълнението на публичната си дейност, включително назначения на лица на държавна служба, възлагане на договори или предлагане на лица за награди и служебно израстване, държавните служители следва да се ръководят от принципа на избор по заслуги.

Отчетност (вертикална – обществена проверка, и хоризонтална – отговорност пред закона и контрол от страна на други държавни институции)

Държавните служители се отчитат за своите решения и действия пред обществото. Дейността им подлежи на вътрешен и външен контрол.

Откритост и прозрачност

Държавните служители следва да се ръководят от принципите за откритост и прозрачност що се отнася до всички решения, които взимат и всички действия, които предприемат. Те следва да обосновават решенията си и да налагат ограничение на информацията само когато по-широкият обществен интерес ясно го налага.

Деклариране на конфликта на интереси

Държавните служители имат задължение да декларират лични интереси във връзка с техните служебни задължения и да предприемат стъпки за разрешаване на възникващи конфликти на интереси по начин, защитаващ обществения интерес.

Лидерство и личен пример

Държавните служители следва да популяризират и насърчават тези принципи чрез лидерство и даване на пример.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие определя и поредица от етични стандарти, произтичащи от административни кодекси, закони и практики на държавите, които са нейни членове. Това са: 1) безпристрастност; 2) законност; 3) почтеност; 4) прозрачност; 5) ефикасност; 6) равнопоставеност; 7) отговорност и 8) справедливост. Очевидно тези изисквания биха могли да влязат в противоречие едно с друго. Опитите за по-голяма ефикасност могат да имат негативно влияние на ниво почтеност, отговорност или прозрачност. Така например, стъпките към по-голяма прозрачност в дейността на службите по приходите биха могли да влязат в противоречие с правото на защита на личните данни на данъкоплатците. Наред с това е възможно стандартите да не бъдат разбрани по един и същи начин във всички административни звена: прозрачността на разходите в секторите

здравеопазване и отбрана следва да има различен характер, тъй като правото на обществена проверка следва да се преценява и от гледна точка на съображения като опазване на държавната тайна и отчитане проблемите на сигурността.

През 2006 година в Португалия беше проведено проучване на тема *"Корупция и етика в демократичните общества"*. Това проучване даде възможност да се провери дали общественото мнение оценява етичните стандарти по начина, по който те са представени в традиционните административни кодекси и практики. Оказва се, че макар гражданите ясно да разбират тези основни ценности на държавната служба, за тях те имат различна степен на важност. И докато според оценките на повечето държавни администрации най-важните характеристики на държавната служба следва да бъдат безпристрастност, законност и почтеност, то за повечето граждани прозрачността е най-важният стандарт, когато става въпрос за демократична правова държава. Следват ценности като равнопоставеност, законност и ефикасност. Законността и ефикасността се оценяват като еднакво важни, така че общоприетото схващане, че гражданите са склонни да толерират непочтено поведение на служителите на изборна длъжност (особено тези на местно ниво) стига на тях самите да бъде гарантиран добър жизнен стандарт, не винаги е вярно. Ако го правят, то това не означава непременно, че са спрели да вярват в почтената и справедлива политическа и административна система, а че им се налага да се адаптират към реалността.

Етичните стандарти подлежат на преразглеждане и промяна. Понякога това е резултат от борбата на идеи и реформи за модернизация на административните структури. В други случаи това е резултат от натиска на общественото мнение за промени в начина на функциониране на техните публични администрации. Задълженията, поети от държавите по силата на международни режими и конвенции, също са причина за тази промяна в етичната среда на националните публични администрации. Заимстването на най-добрите практики и международни стандарти повиши вътрешните очаквания за ефективно и безпристрастно функциониране на институциите, но това не означава непременно, че тези "универсални норми" изцяло се възприемат от държавните служители или са включени в административната практика.

Гражданите в по-голяма или по-малка степен ги определят и изискват от институциите да функционират според и изпълняват тези стандарти. Те също така съзнават, обаче, ограниченията на институционалните промени. Институциите се променят по-бавно и им е по-трудно да се адаптират към по-високите очаквания. Слабото представяне на държавните администрации при отразяването на проблемите и нуждите на гражданите ги кара да оставят етиката настрана, когато е изложено на риск удовлетворяването на обществените изисквания. Въпреки че гражданите продължават да не одобряват конфликта на интереси на символно/абстрактно ниво, те на практика са

готови да злоупотребяват със стандартите и да действат непочтено (дори ако често морално се възмуцават от такова действие).

2. Конфликтът на интереси: културен или организационен продукт?

Във вебериянски смисъл съвременната администрация изисква професионализъм, качество, мотивирани и безпристрастни държавни служители, работещи обективно, прозрачно, безпристрастно и отговорно пред закона и гражданите, в една система, изградена в полза на обществото. Администрациите от този вид са много малко и са скоросен феномен в Европа. Повечето административни апарати не са достигнали до този модел в развитието си. Някои са неспособни да разрешат въпроса с разграничението на сферите на дейност, дори да са наследили и възприели западен модел на административен апарат. Това е така в много от развиващите се страни, наследили своята администрация, процедури и етични кодекси от бившите европейски колониални сили. В много от тези страни склонността към поставяне на личните, семейни, роднински или партийни интереси пред тези на обществото – консолидирани в редица културни практики и стереотипи, предавани на поколенията, е основната причина за липсата на морални ограничения при нарушаването на законите и формалните процедури. Този вид *семейна аморалност*, според дефиницията на Банфийлд (1958 г.), не съответства на общите правила и абстрактните етични стандарти, които обуславят държавната служба. В този контекст всеки държавен служител, който се опита да действа безпристрастно по отношение на роднините си, няма да получи похвала за това, че е отговорен и професионален държавен служител, а ще се смята за предател, изменящ на семейните ценности и очаквания. Наред с това е възможно прекаленото му усърдие да навреди и на личните му отношения с останалите.

Такова антропологично и културно тълкуване на наличието на конфликт на интереси в една държавна администрация не дава възможност да бъде проследена във времето динамиката на феномена. То е по-скоро един статичен подход, при който често пъти е налице натрупване на предразсъдъци при определени култури, както и разпространение и консолидиране на стереотипите. Този подход не предлага обяснение за начина на еволюция на етичната среда, в която държавните служители изпълняват задълженията си, нито за това кои са отговорните за тази еволюция фактори.

Понятието “морални разходи” позволява по-динамично тълкуване на широкото разпространение на конфликта на интереси, което излиза

извън културните фактори и предпоставки. Въпреки че държавните служители участват в редица ситуации или отношения, които могат да изложат на риск очакваната от тях обективност, безпристрастност и почтеност, това не означава, че те не осъзнават това, което правят или моралните последици от тяхното решение. Държавните служители често се сблъскват с възможности, при които могат да се възползват от произтичащите от тяхната служба статут, привилегии, задължения, компетенции. Не всички държавни служители обаче биха участвали в такива практики.

"Моралните разходи" в организационните структури могат да бъдат отслабени от редица фактори, някои от които с вътрешен характер (като намаляване на контрола и постепенно консолидиране на корупционните организационни култури в разрез с целите на организацията), други с външен характер (структурни реформи). През последните години държавните администрации претърпяха редица структурни реформи, които поставят под въпрос основните принципи, върху които са изградени съвременните административни апарати. Пренасянето на някои нови управленски практики от частния сектор в публичния, спомогна за размиването на традиционното разделение държавно - частно, като същевременно стана по-неясно какво всъщност означава понятието "държавна служба". Преминаването от администрация, основана на кариерата, с "работни места до живот" и общи договорни практики и практики за набиране на персонал, към целесъобразно организирана администрация, с временни и индивидуални трудови договори, промени колегиалността вътре в административния апарат. Срочните договори често се смятат за по-добро решение за една ефективна и отговорна администрация, тъй като не позволяват толериране на некомпетентността, липсата на професионализъм и мързела. На практика, обаче, срочните договори не създават стимул за служба на обществото и отговорни действия.

Хората, ангажирани в процеса на вземане на решения, въведоха показатели за качество на изпълнението и за контрол, но тези показатели трудно биха могли да бъдат еднозначни. Наблюдава се и все по-голям брой хибридни административни организации (общински предприятия, регулаторни органи, надзорни органи), намиращи се между публичната и частната сфера, при които не са приложими класическите морални и етични кодекси и административни гаранции. Всички тези трансформации изискват внимателно обмисляне на постоянните етични норми и как те се определят от държавните служители и се разпространяват до участниците от другата страна, с които те си взаимодействат. Те, също така, изискват корекции в

съществуващите законодателни рамки и видове контрол.

3. Видове конфликт на интереси

Конфликтите на интереси имат различен характер и интензитет. Един кмет, който съчетава мандат в Общински съвет и мандат в националния и/или Европейския парламент, е в ситуация на *функционален конфликт на интереси*. Подкрепящите съчетаването на няколко служби на избор-изборна длъжност, което французите наричат *cumul des mandats*, винаги са подчертавали предимството на това един и същи човек да представлява интересите и отношенията на неговата община пред различни съвещателни органи. Тази практика, обаче, има сериозни отрицателни последици върху функционирането на демокрацията, сред които: неучастие в парламентарни заседания; намаляване ролята на националните парламенти при обсъждането на местните проблеми; ограничаване обновяването на елита. В по-голямата част от националните законодателства на магистратите не е позволено да се кандидатира за изборно политическо място на територията на тяхната собствена юрисдикция. Обосновката на това ограничаване на политически права е спазването на принципа за разделение на властите и необходимостта от създаване на равенство между кандидатите чрез намаляване на въздействието, което някои влиятелни кантори биха могли да окажат при един открит конкурс.

Има много други примери за конфликт на интереси с функционален характер между различните държавни служби, както и между държавни и изборни длъжности, при които са налице определени ограничения (които не позволяват на едно и също лице да се мести от една служба на друга без преди това конфликтът на интереси да бъде отстранен) или правила за несъвместимост (които позволяват на едно и също лице да се премести от една служба на друга, но без съчетаване на двете). В последния случай лицето може да избира между едната или другата служба в определен срок и често остава отворена възможността за връщане на предходната длъжност.

Конфликтите на интереси също така варират по отношение на *интензитета*. Те могат да варират от вземането на пристрастно решение до действителното спекулиране с извършването на служебните задължения. Някои от видовете конфликти на интереси не водят до финансова злоупотреба или до нарушаване на законите, но въпреки това представляват нарушаване на етичните стандарти, които обуславят държавната служба, по-конкретно тяхната безпристрастност при третирането на различни граждани и обективността и прозрачността на

решенията им. Случай, в който ректор на университет е председател на комисия за оценка при назначаване на нови професори, а един от кандидатите е негов син, може да не се третира като конфликт на интереси, но излага на риск безпристрастността на комисията. В този конкретен случай действителният конфликт на интереси може да доведе до *непотизъм*. Същото се случва с процедурите за избор в местен съвет, където може да се очаква кметът да бъде пристрастен при назначаването на хора от неговата партия. В подобна ситуация конфликтът на интереси води до *партийно покровителство*. Конфликтът на интереси не винаги води до нарушаване на закона, а до злоупотреба със служебни привилегии. Това е така за държавен служител, който променя крайните срокове или определени изисквания при административни процедури. Използването на незначително влияние като случаите, в които молим роднина на работа в болницата да "използва връзки", за да намали времето за чакане за медицински преглед, също е често срещана форма на конфликт на интереси. Държавният служител, който обръща специално внимание на чаровна дама или на лице от своя роден град, е пристрастен в отношението или решението си.

Всички форми на конфликт на интереси представляват заплаха за етичните стандарти, обуславящи обществения живот. Непотизмът вреди на принципа на заслугите, който следва да ръководи всяка открита процедура за набиране на персонал. Използването на връзки често решава проблемите на някого за сметка на правата на другите. Партийното покровителство е една от най-честите пречки пред модернизацията на местните администрации и една от основните причини за липсата на необходимата независимост, която да позволи на тези власти да служат като балансатор за изпълнителната власт и да се стремят към защита на обществения интерес.

Най-сериозните форми на конфликт на интереси според общественото мнение, обаче, винаги са били публично-частните конфликти на интереси, които водят до финансови злоупотреби. Злоупотребата с публична власт с цел защита на определени икономически интереси често води до финансови приходи за служителя и трети страни за сметка на обществото. *Конфликтите на интереси, които водят до финансови злоупотреби*, могат най-общо да бъдат разделени в три групи:

- управление на бизнес отвътре: държавните служители злоупотребяват със служебното си положение и привилегии, като участват в държавна дейност като оценители и заинтересовани страни; или като продават на трети страни влиянието си в апарата за вземане на решения;
- управление на паралелен бизнес: държавните служители из-

ползват вътрешна информация, знания и опит за стартиране на частен бизнес в същия сектор, в който служат, или продават на частни лица такава информация, докато са на служба;

- управление на бизнес след напускане: държавните служители приемат назначение или длъжност в частния сектор в същата сфера на дейност като тази, в която са били заети на държавна длъжност. Тази практика е известна в литературата като системата на въртящите се врати или *rotoufflage*.

Какво, обаче, следва от всичко това? Според функционалистите конфликтите на интереси всъщност си имат причина – да гарантират професионализация на администрациите в преходни режими и да осигурят динамика в държавната администрация. На практика, обаче, **съчетаването на позиции и интереси едновременно в частния и в държавния сектор никога не е водило до положителни резултати за функционирането на държавната администрация.** В някои случаи то поражда апетити за максимално възползване чрез злоупотреба със служебни привилегии, а при други обстоятелства води до “обсебване на държавния апарат” от определени професионални класи (например лекари, архитекти, инженери), които придобиват твърде голямо влияние, а това намалява капацитета на правителството за реформи, свързани с техните привилегии и кариера.

Конфликтите на интереси възпрепятстват постигането на организационните цели, създавайки конкретни проблеми, като например предоставяне на услуги с по-ниско от очакваното качество. Това също така може да доведе до финансови или икономически загуби за организацията и загуба на публични фондове и може да попречи на някои организационни реформи. Те, също така, вредят на репутацията на държавните институции. **Конфликтите на интереси водят до нарушаване на доверието в държавните институции, като намаляват тяхната легитимност чрез създаване на репутация на непочтеност и пристрастност.**

4. Управление на конфликтите на интереси: някои сравнителни бележки

Въз основа на етичните правила и принципи, възприети от ОИСР, можем да открием пет нива, на които се формулира стратегията за управление на конфликти на интереси: 1) политика за набиране на персонал и развитие на кариерата; 2) вътрешни процедури за управление; 3) контрол; 4) ръководство и 5) обществена проверка/ангажираност.

Политика за набиране на персонал и кариерно развитие

Една добра стратегия за управление на конфликти на интереси изисква отделяне на специално внимание към политиките по набиране на персонал и кариерното развитие в държавната служба. Противно на това, което се твърди в част от литературата, базирана на теорията на рационалния избор, ниските заплати не са достатъчна причина държавните служители да превърнат службата си в средство за незаконно увеличаване на доходите. В такъв случай не бихме могли да обясним защо мнозинството държавни служители не участват в подобни практики, въпреки ниското си възнаграждение. Въпреки това, съществуват минимални жизнени стандарти, които трябва да бъдат гарантирани на лицата, упълномощени да упражняват делегирана власт в едно общество. Основен елемент за предотвратяване използването от страна на служителите на привилегии и поверителна информация с цел незаконно обогатяване е осигуряването на адекватно възнаграждение и условия на труд, съвместими с нивото на възложените за дадена служба пълномощия с цел поощряване на етично поведение от страна на служителя. Тези реформи следва да бъдат извършени заедно с мерки за насърчаване на организационната етика и почтеност, *esprit de corps*, като професионална социализация посредством обучение, повишаване на квалификацията и други. В допълнение към получаването на адекватно на отговорностите им възнаграждение, държавните служители следва да се чувстват "пълноценни", "готови за служба" и "горди, че са част от организацията". Такъв тип мерки заздравяват етичните стандарти в организацията чрез насърчаване на колегиалната подкрепа за тези стандарти. С други думи, държавните служители ще бъдат оценявани от колегите си, които ще им вменяват правни и морални задължения, които следва да изпълняват.

Подходящото поведение, тоест поведението, съответстващо на целите и основните оперативни стандарти на организацията, следва да се поощрява и възнаграждава посредством ясни процедури за повишение по заслуги и/или по старшинство. Повишенията по усмотрение въз основа на близки отношения (семейни, роднински, партийни) подриват колегиалния дух и пораждаят разочарование сред държавните служители, което от своя страна води да понижаване на основните етични стандарти и възпитаване в дух на непочтеност и беззаконие.

Вътрешни процедури за управление

Конфликтите на интереси, също така, трябва да се обхващат

от вътрешни за организацията адекватни процедури за управление. Много от ситуациите на конфликт на интереси, с които държавните служители се сблъскват в техния професионален живот, биха могли да бъдат решени, ако съществуват адекватни кодекси за поведение, ако знаят към кого да се обърнат за помощ, ако се предоставят адекватни съвети от вътрешен консултативен орган или служител по стандартите. Обуславящите държавната служба етични стандарти следва да бъдат разпространени и споделени на работното място. На служителите следва да бъде проведено обучение във връзка с процедурите за управление на конфликти на интереси. Това в особена степен се отнася за новоназначените. Непознаването на организационните етични стандарти не следва да бъде приемано като основание за неспазването им. В наскоро проведено от Независимата комисия за борба с корупцията на Нов Южен Уелс проучване (2004 г.) бе установено, че “ефективната комуникация по проблемите на етиката води до положителното възприемане на управлението и на организацията”. Следователно, “когато ръководителите се възприемат като честни и заслужаващи доверие, служителите са по-ангажирани и лоялни към организацията”. С други думи, когато ръководството е ангажирано да въведе етични стандарти и да запознае служителите с тях, това не само подобрява репутацията на организацията, но и нейната ефективност.

Контрол

Непознаването на етичните стандарти не следва да бъде извинение също така и по отношение на съществуващите законови разпоредби. Комуникацията, консултирането, предоставянето на информация за установените правила и норми е само малка част от контрола. Една добра стратегия за управление на конфликта на интереси изисква също така правна рамка, която да защитава държавната служба от опитите за злоупотреби. Най-често срещаните законови инструменти са:

- *Правила за несъвместимост.* Няма консенсус по отношение на положителния ефект от тези мерки. От друга страна, приемането на правила за несъвместимост за държавните служители в контекст, в който има слабо разбиране за конфликтите на интереси, може да насърчи висококвалифицираните държавни служители да напуснат публичната сфера (особено предвид ниското възнаграждение и обществения авторитет на тези длъжности). Това ще окаже негативно влияние върху нивото на ефективност на публичните институции и ще насърчи непочтеното и незаконосъобразно поведение.

Това може, също така, да допринесе за задълбочаването на несъответствието в компетентностите между публичната и пазарната сфера, в полза на последната. От друга страна, липсата на ограничения за съчетаване на служба в публичния и в частния сектор би донесло огромни загуби на публичната сфера. Така не просто се улеснява незаконното забогатяване в службата, а и се уврежда авторитетът на администрацията. Трудно е да бъдат законово установени онези професии или интереси, които застрашават публичния интерес и затова често пъти реформите биват предприемани като последваща реакция на вече съществуващи скандали. Съдейки, обаче, за практическото приложение на законовите инструменти по техния ограничен характер и по липсата на правилно и редовно прилагане не поставя непременно под въпрос тяхната значимост и ефективност. Твърде елементарно би било да се смята, че тъй като правилата за несъвместимост се възприемат за неефективни, то не е необходимо правно разграничаване на частните от публичните интереси (De Sousa 2002). Трудно е да се осъществява наблюдение, например върху ограниченията за работа извън работно време или извън дейностите, извършвани от държавните служители на работното им място, независимо дали става дума за контрол от вътрешен или външен орган. Както ще бъде посочено по-долу, несъвместимостта касае три основни вида публично-частни конфликти на интереси. Това са: I) ограничения за заемането на втора длъжност; II) ограничения за външни паралелни постове; III) ограничения за извършване на дейност след прекратяване на определена служба или дейности на държавна служба. В повечето страни има правила относно външните позиции/дейности, както за лица на изборна длъжност, така и държавни служители. Правилото за несъвместимост, обаче, е по-строго към последните. В повечето случаи ограниченията за допълнителна работа за служителите от местната администрация на изборна длъжност са малко на брой и са по-гъвкави. Великобритания е една от малкото страни, при които се осъществява значителен контрол върху конфликтите на интереси на лица след напускане на дадена служба. В продължение на две години след напускане на заеманата длъжност на министрите и държавните служители се забранява да заемат позиция в същата област, в която са работили. Контролът върху конфликтите на интереси във Великобритания не е задача единствено на държавата.

Медиите и неправителствените организации също имат важна роля при осъществяването на този контрол, особено при политически злоупотреби. Наказателните органи действат бързо и решително при съмнение за подобни ситуации, като по този начин се гарантира опазването на обективността и безпристрастността на публичната сфера по всяко време, при доказани или недоказани подозрения.

- *Регистри с декларации за дялово участие и активи.* Това също е много често срещан вид контролна мярка, при която резултатите са по-скоро символични, отколкото реални. Липсата на ефективен контрол и санкции е често срещан проблем при повечето режими. Държавните служители, както и тези на изборна длъжност, са склонни да декларират това, което смятат за подходящо, като съзнават, че има само минимална или дори нулева вероятност да бъдат хванати. Търговските регистри и регистрите на активи и дялово участие, подобно на изискванията за недопускане на съвместяването на длъжности, трябва да бъдат насочени към всички ръководни служби и служби на делегирани политически пълномощия. Поради невъзможност за създаване на “държава за контрол на държавата” гаранциите за успешен контрол са ограничени. Тези видове контрол следва основно да бъдат ориентирани към държавните служби с характер на изпълнителна власт и вземане на решения или към онези служби, които боравят със секретна информация с голяма пазарна стойност. Разширяването на принципа за деклариране на активи към всички държавни служители би могло да има краткосрочен символичен ефект – изпращане на послание към обществото, че правителството полага усилия за модернизирание на публичната администрация чрез обвързване на всички нейни представители с едни и същи правила за прозрачност и безпристрастност. Предвид това, обаче, че пълното наблюдение и контрол в действителност са неосъществими, първоначално високите очаквания на обществото биха могли да доведат до разочарование в средносрочен и дългосрочен план. Въпросът как тези регистри да бъдат на разположение за щателна проверка от страна на гражданите също представлява друг спорен въпрос. В някои страни единствено разследващите и правоприлагащите органи имат право да проверяват съдържанието на декларациите за активи (едно много тясно тълкуване на това, което всъщност

означава понятието "публичен контрол"), в други пък те са открити за обществен достъп и дори могат да бъдат публикувани в Интернет. Съществуват малко примери за напълно прозрачни регистри и за ефективен контрол върху подадените от държавните служители декларации. Задължението за подаване на декларации за активи и/или за заявяване на външни странични длъжности и дейности, както и притежавани дялове, не изключва задължението за въздържане от решения или дейности, при които биха могли да възникнат конфликти на интереси.

- *Отстраняване или лишаване от права при конфликти на интереси.* Тези мерки са последният начин за справяне с конфликтите на интереси: те трябва да бъдат избягвани и премахвани още преди встъпване в длъжност. Такова например е задължението преди да встъпят в длъжност държавните служители и служителите на изборна длъжност да прехвърлят или продадат всички притежавани от тях корпоративни акции, които им гарантират правомощия за вземане на решения или да се оттеглят от всички корпоративни постове (главен изпълнителен директор, председател или член на съвет на директори, председател на събранието на акционерите, председател на подведомствен орган и други). При по-лекия вариант на тази мярка служителите прехвърлят корпоративните си акции към специален тръст (известен като "скрит тръст"), който има правомощия да купува и продава тези активи без да съобщава на собственика. Въпреки тяхната непопулярност, правилата за лишаване от права в някои национални регулаторни рамки се възприемат като опит за превъзможване на неспособността за справяне с някои форми на сериозни конфликти на интереси.
- *Наказателни мерки, забраняващи вътрешни злоупотреби, незаконно участие в публична дейност и търговия на влияние.* Тези санкции не само предполагат освобождаване от длъжност на злоупотребилите лица, но и изключване от публични търгове и обществени поръчки на компаниите, търсили оказване на влияние или получаване на поверителна информация.

Ръководство

Никой от горните елементи на контрол не би имал ефективно и трайно въздействие без ангажираността на ръководството на съответната администрация и общественото мнение. Ангажиментът на

ръководството на администрацията за ограничаване на конфликтите на интереси е основен фактор за успеха на всяка стратегия за управление. Неговите действия следва винаги да бъдат насочени към гражданското общество, защото управлението на конфликтите на интереси касае промяна в самите социални отношения. Ангажиментът не се измерва с думи, а се проверява чрез ежедневните усилия, насочени към укрепване на *esprit de corps*, насърчаване на работата в екип и създаване на стратегии, които допринасят за предаността към основните цели и ръководните принципи на организацията. Ръководството, ангажирано с тези проблеми, следва винаги при конфликти на интереси да действа превантивно посредством редовни проверки на различните звена под негово управление.

Обществена ангажираност

Информацията и сигналите на гражданите са важен инструмент за насочване на вниманието на ръководството към рискови области или практики в съответната администрация. Подаването на сигнали за нередности изисква както гъвкави механизми за докладване, така и добра правна рамка за защита на тези, които подават сигналите. Конфликтите на интереси са трудни за наблюдение и изискват сътрудничеството на различни участници в самата държавната администрация и извън нея. Медиите и неправителствените организации имат важна роля на пазител, като бдят за потенциални конфликти на интереси. Данъчната служба също е ангажирана при установяване на връзка между позволени приходи от дейност и незаконна показност. Повечето конфликти на интереси, обаче, се разкриват вътрешно от колегите и поради тази причина те, като подаващи сигнала, трябва да бъдат защитени от неправомерен натиск или репресивни мерки.

5. Какви стъпки следва да бъдат предприети за създаване на стратегия за управление на конфликти на интереси?

Основните стъпки, които трябва да бъдат взети предвид при разработването на стратегия за управление на конфликти на интереси, могат да бъдат обобщени по следния начин.

1. Анализ на институционалния контекст

Анализът на ефективността на вече съществуващите структури е необходим, доколкото определянето на рисковите области може да бъде извършено въз основа на натрупаните вътрешни познания и

опит, както и на базата на аналогии с друг опит и сигнали от външни разследващи и контролни органи.

Необходимо е също така редовно да се прави оценка на изпълнението и да се изготвя профил на организационните структури, за да се установят проявните форми на неформални отношения вътре в организацията, както и обхватът и разпространението на незаконосъобразно поведение от страна на държавните служители.

2. Определяне на рисковите фактори

След като вече е сигнализирано за рисковите области и е изготвен профил на организационните структури, ръководството на организацията се намира на етап определяне на факторите, които могат да доведат до незаконно обогатяване в службата. Някои от тези рискови фактори, които вече са определени и са познати в литературата, са следните:

- конкуренция за недостатъчни ресурси (например лицензи, договори, разрешителни, стандарти за наблюдение, длъжности);
- възможност за значителна печалба (например безвъзмездни средства, субсидии, закупуване на стоки, инвестиции в публични фондове, събиране на данъци или глоби);
- еднолична преценка на служителя (конкретни компетентности);
- значителна информация с голяма пазарна стойност, до която достъп има само едно лице или малка група хора;
- слаб контрол от страна на обществото.

3. Определяне на конкретни случаи и оценка на сериозността на въздействието им върху организацията

При управлението на конфликтите на интереси не става въпрос само за определяне на рисковите области и фактори и предприемане на превантивни действия. Доста често при наличието на конкретни случаи на конфликт на интереси ръководството действа реактивно. В подобни ситуации то следва да разграничи незначителните приемливи рискове от сериозните рискове за организацията и да направи анализ на повторемостта и значимостта на случаите, за да се установи дали те имат системен характер и дали оказват влияние върху колегиалната или индивидуална етика.

4. Анализ на случаите

За да се изготви подходяща стратегия за контрол, ръководството

следва да направи оценка на характера и обхвата на онези договорни отношения и партньорства с частния сектор, които могат да изложат на риск етичните стандарти, обуславящи държавната служба. След като тези рискови области бъдат анализирани, ръководството следва да оцени влиянието им върху колегиалната или индивидуална етика при потенциални конфликти на интереси в организацията. С други думи, то следва да направи оценка на начина, по който формалните правила и процедури се тълкуват от неговите подчинени и каква е степента на взаимни обвинения в конфликти на интереси от колеги.

Структурните реформи могат да променят етичната среда, в която държавните служители работят. Винаги, когато настъпват промени в социалния състав, в управленските практики и мандата на организацията, ръководството следва да прави оценка на въздействието на тези реформи и съответно да съдейства за усъвършенстване на етичните стандарти в организацията.

В допълнение към оценката на рисковите области и установени конкретни случаи на конфликти на интереси, ръководството също така следва да прави оценка на потенциала на организацията да реагира превантивно и да налага санкции.

5. Налогане на санкции

Санкционирането на конфликтите на интереси изисква вземането на информирано решение. Предишни аналогични случаи помагат на ръководството да вземе решение, базирано на вече придобит опит, но това може да бъде и препятствие за тяхната обективност. Различните ситуации на конфликт на интереси могат да изглеждат сходни, но тяхното разрешаване често пъти изисква различни стъпки и мерки. Ръководството на всяка администрация следва винаги да взема конкретно решение с оглед спецификите на всеки отделен случай.

Дисциплинарните действия следва да бъдат пропорционални на сериозността на нарушението и трябва да се прилагат справедливо и прозрачно. Решението за налагане на санкция следва да се съобщава на всички служители. След влизането в сила на наказанието, ръководството следва да разясни кое поведение е приемливо и кое не и да възстанови организационните стандарти за служителите си (вътрешноорганизационен аспект) и за онези, които редовно взаимодействат с неговите служби (външен аспект). Ръководството има отговорността да насърчава и опазва атмосферата на доверие вътре в организацията, като прави прозрачни и отчетни дисциплинарните процедури. Санкциите не следва да бъдат насочени единствено към ограничаване на лошите практики или към наказания за поведението

на отделни лица, но следва да бъдат насочени към въздействие върху цялостната организационна култура. Оттук следва, че ръководството е длъжно да определи тенденциите, проблемните места и слабостите на съществуващите правни процедури при предлагането на бъдещи реформи. То следва, също така, да бъде предпазливо по отношение на резултатите от своите дисциплинарни действия.

Заклучение

Често повтарящите се злоупотреби с основните стандарти на администрацията постепенно създават култура на непочтеност в рамките на организацията. Една неприложима разпоредба е почти толкова опасна, колкото липсата на такава. Без редовен контрол колегиалността престава да бъде механизъм за прилагане на етичните стандарти и става механизъм за непочтеност и защита на определен начин на работа срещу външен контрол. За да се избегне положението, при което най-малкият общ знаменател ще стане приемлив за всички членове и оправдание за непочтено поведение, е необходимо стратегията за управление на конфликтите на интереси да бъде **всеобхватна** (а не просто реакция срещу отделни ситуации), **последователна** (без изключения за нейното прилагане), **устойчива** (не инцидентно решение, а прилагана в дългосрочен план стратегия за контрол) и **отчитаща общественото мнение**.

В заключение, сложността на човешкото поведение и етичните дилеми не могат да бъдат разрешени само посредством приемането на нови закони или налагането на повече институционални ограничения. Макар институционалните лостове да са полезни при дефинирането на модели на поведение, все пак промяната на културните навици и организационния начин на работа изисква повече време, отколкото реформаторите обикновено очакват.

Създаването на стратегия за управление на конфликтите на интереси изисква наличието на четири предпоставки: 1) желание за действие; 2) познания и опит; 3) скромно и критично приемане на постигнатите резултати; 4) упоритост за повторно коригиране на стратегията, за да бъдат обхванати новите предизвикателства. Не е достатъчно да съществува стратегия за управление. Тя следва да се изпълнява, оценява и да бъде трайна. Самият контрол трябва да подлежи на редовна оценка, за да се избегнат ситуациите, в които държавните служители възприемат етичните кодекси само като пожелания, а дисциплинарните органи – като неефективни институции. Практически неприложимите разпоредби подкопават всеки опит за сериозно противодействие на конфликтите на интереси в обществения живот.

Библиография

BANFIELD, E.C. (1958) *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: Free Press.

Committee on Standards in Public Life (2000) *Reinforcing Standards – Review of the First Report of the Committee on Standards in Public Life, Sixth Report, Vol. 1, Cm 4557-I*.

Committee on Standards in Public Life (1995) *First Report from the Committee on Standards in Public Life, Vol. 1, Cm 2850-I*.

Controller and Auditor-General (2007) *Managing conflicts of interest: Guidance for public entities*. Wellington (NZ): Controller and Auditor-General.

DELLA PORTA, D. and Vannucci, A. (1999) *Un paese anormale: Come la classe politica ha perso l'occasione di Mani Pulite*. Roma-Bari: Laterza.

DE SOUSA, L. (2002) *Corruption: Assessing Ethical Standards in Political Life through Control Policies*. (PhD Thesis). Florence: The European University Institute.

Independent Commission Against Corruption and the Crime and Misconduct Commission (2004) *Managing Conflicts of Interest in the Public Sector: Guidelines*. Sidney (AUS): ICAC/CMC.

Independent Commission Against Corruption and the Crime and Misconduct Commission (2004) *Managing Conflicts of Interest in the Public Sector: Toolkit*. Sidney (AUS): ICAC/CMC.

OECD (2007) 'Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review', SIGMA papers, No. 36, Paris: OECD.

OECD (1997) 'Promoting Performance and Professionalism in the Public Service', SIGMA papers, No. 21, Paris: OECD.

Open Society Institute/EU Accession Monitoring Program (2002) *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy*, Budapest: OSI.

Страни: LTV – Латвия; POL – Полша; HU – Унгария; UK – Великобритания; FR – Франция; PT – Португалия	Легенда: ● ДА ○ НЕ ⊙ ОТЧАСТИ
--	--

Несъвместимост		LTV	POL	HU	UK	FR	PT
Ограничения за допълнително назначение	Министри	⊙	●	●	●	○	●
	Народни представители	●	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
	Администрация Изборни длъжности	○	●	⊙ -	⊙	⊙ -	⊙
Ограничения за външни паралелни постове напр. партийни постове, футболни клубове, НПО)	Министри	⊙	●	○	●	○	-
	Народни представители	○	○	○	●	○	○
	Местна администрация Изборни длъжности	○	○	○	●	○	○
	Държавни служители	●	●	● +	●	⊙	-
Ограничения за извършване на дейност след напускане на служба	Министри	●	⊙	○	● +	●	●
	Народни представители	●	○	○	○	⊙	○
	Местна администрация	●	●	○	○	●	○
	Изборни длъжности Държавни служители	●	●	○	● +	●	○

Страни: LTV – Латвия; POL – Полша; HU – Унгария; UK – Великобритания; FR – Франция; PT – Португалия	Легенда: ● ДА ○ НЕ ○ ОТЧАСТИ
--	--

Други ограничения за извършване на дейност	LTV	POL	HU	UK	FR	PT
Ограничения за използване на официална/вътрешна информация за лични цели	Министри	○	○	●	○	○
	Народни представители	●	●	○	○	○
	Местна администрация	●	○	○	○	○
	Изборни длъжности	●	○	○	○	○
Лични и семейни ограничения за придобиване на собственост в частни компании	Държавни служители	●	●	○	●	○
	Министри	●	○	○	○	○
	Народни представители	●	○	○	○	○
	Местна администрация	●	○	○	○	○
Липсване от права чрез продажба или установяване на тръст или чрез споразумение за скрито управление	Изборни длъжности	●	●	○	○	○
	Държавни служители	●	○	○	○	○
	Министри	○	○	○	○	○
	Народни представители	○	○	○	○	○
	Местна администрация	○	○	○	○	○
	Изборни длъжности	○	○	○	○	○
	Държавни служители	○	○	○	○	○
	Местна администрация	○	○	○	○	○

Правна регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация на Република България

Ася Кавръкова

Въведение

Сложните обществено-икономически отношения в съвременното общество предопределят множеството социални роли, които личността съвместява, което от своя страна предпоставя многообразието на отношенията между индивидите и техните интереси. Поради множеството избори, които всеки от нас прави ежедневно, всички ние се намираме в непрекъсната ситуация на конфликт на интереси в латент-но състояние и това е съвсем нормално. Тази обективна реалност, обаче, следва да бъде обект на законова регламентация тогава, когато субектът бива овластен да взема решения, които засягат по-широк кръг субекти от него самия и непосредственото му обкръжение, т.е. когато решенията му засягат обществения интерес. Тогава е необходимо законът да съдържа достатъчно гаранции за това, че процесът на вземане на решения в обществен интерес няма да бъде повлиян по никакъв начин от частния интерес на субекта, който е овластен да взема решенията.

Ето защо от законодателна гледна точка най-ефективният подход за регламентиране на конфликта на интереси е превантивният, т.е. този, при който лицето, вземащо решенията не съвместява такива роли, които биха поставили в колизия частните му интереси с обществения такъв, създавайки риск последният да бъде накърнен или надмогнат от частния интерес. Това е причината, поради която законодателят ползва най-често отрицателните законови предпоставки като правна техника, която гарантира, че овластеният да взема решения субект предварително отговаря на определен набор от изисквания, които да позволят вземането на решения в обществен интерес по безпристрастен начин. Тъй като този подход е възможен само тогава, когато кръгът от въпроси, с чието решаване лицето е овластено, е сравнително ясен, предварително определен и постоянен във времето, за всички останали случаи, в които субектът се оказва *ad hoc* в позицията да взема решения, законодателната техника следва да бъде друга. Макар най-ефективният нормативен подход да е този, който не допуска изначално възникването на конфликти на интереси, с цел защита на обществения интерес, законодателят е длъжен да предвиди законови механизми, които да са в състояние да идентифицират и регистрират ситуации на конфликти на интереси, когато такива все пак са допуснати и ефективна правна уредба

за управление на такива ситуации с цел недопускане на кървяването на обществения интерес, както и за контрол и санкциониране на правонарушителите в тези случаи.

Цел на изследването

Настоящото изследване представлява преглед и анализ на българската нормативна уредба (законови и подзаконови нормативни актове), регламентираща конфликта на интереси в държавната администрация с цел установяване на:

- наличието или липсата на кохерентност в законодателния подход при правната регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация;
- адекватност на правната регламентация за осъществяването на превантивна функция спрямо ситуацията на конфликт на интереси;
- адекватност на правната регламентация от гледна точка на законови гаранции за идентифицирането и регистрирането на конфликти на интереси, когато такива съществуват в държавната администрация;
- ефективност на правната уредба за контрол и санкциониране на недеklarирани конфликти на интереси.

Обект на изследване

Обект на изследването са обществените отношения, свързани с дейността на държавната администрация (държавните служители и лица, работещи по трудово правоотношение съгласно Единния класификатор на длъжностите в администрацията) на:

- изпълнителната власт
 - централна (администрация на Министерски съвет, министерства, държавни агенции, администрация на държавните комисиони, изпълнителни агенции и административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт) и
 - териториална (областна и общинска администрация и специализирани териториални администрации, създадени с нормативен акт като юридически лица);
- Народното събрание и Президентството (за онези служители в техните администрации, за които се прилага статутът на държавните служители).

Обхват на изследването

Изследването обхваща следните законови и подзаконови нормативни актове:

- Административнопроцесуален кодекс;
- Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация;
- Закон за администрацията;
- Закон за държавния служител;
- Кодекс на труда;
- Закон за обществените поръчки;
- Закон за Комисията за финансов надзор;
- Закон за приватизация и следприватизационен контрол;
- Търговски закон;
- Правилник за организацията и дейността на Столичния общински съвет, неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община;
- Правилник за устройството и дейността на Центъра за развитие на човешките ресурси;
- Устройствен правилник на Агенцията за държавни вземания;
- Устройствен правилник на Държавната агенция за закрила на детето;
- Устройствен правилник на Държавната агенция за младежта и спорта;
- Устройствен правилник на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения;
- Устройствен правилник на Държавната агенция по туризъм;
- Устройствен правилник на Министерски съвет и неговата администрация;
- Устройствен правилник на Министерството на външните работи;
- Устройствен правилник на Министерството на земеделието и горите;
- Устройствен правилник на Министерството на образованието и науката;
- Устройствен правилник на Министерството на регионалното развитие и благоустройството;
- Устройствен правилник на Министерството на транспорта;
- Устройствен правилник на Министерството на финансите;
- Наредба за възлагане извършването на дейности, свързани с подготовката за приватизация или със следприватизационния

- контрол, включително процесуално представителство;
- Наредба за търговете и конкурсите.

Анализ на българската нормативна уредба, регламентираща конфликта на интереси в държавната администрация

1. Субекти на правоотношенията – адресати на правните норми, регламентиращи конфликта на интереси в държавната администрация

Субекти на правоотношенията, свързани с конфликта на интереси в държавната администрация са лицата, овластени по силата на закон да осъществяват дейността на администрацията. За да сме наясно кои са тези лица е необходимо да направим кратък анализ на нормативната уредба, регламентираща техния статут.

Законът за администрацията¹ е общият устройствен закон, който урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, длъжностите в нея и основните изисквания за заемането им².

Според Закона за администрацията, дейността на администрацията се осъществява от държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение³.

Законът за държавния служител⁴ урежда възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител при и по повод изпълнението на държавната служба, доколкото друго не е предвидено в специален закон⁵. Служителите по трудов договор в администрацията⁶ се назначават по Кодекса на труда.

Държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение, заемат длъжности, чиито наименования се определят

¹ Обн. ДВ. бр. 130 от 5 ноември 1998 г., изм. ДВ. бр. 8 от 29 януари 1999 г., доп. ДВ. бр. 67 от 27 юли 1999 г., изм. ДВ. бр. 64 от 4 август 2000 г., изм. ДВ. бр. 81 от 6 октомври 2000 г., изм. ДВ. бр. 99 от 20 ноември 2001 г., попр. ДВ. бр. 101 от 23 ноември 2001 г., изм. ДВ. бр. 95 от 28 октомври 2003 г., изм. ДВ. бр. 19 от 1 март 2005 г., изм. ДВ. бр. 24 от 21 март 2006 г., изм. ДВ. бр. 30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ. бр. 69 от 25 август 2006 г., изм. ДВ. бр. 102 от 19 декември 2006 г., изм. ДВ. бр. 46 от 12 юни 2007 г.

² Чл. 1, ал. 1 от Закона за администрацията.

³ Чл. 12, ал. 1 от Закона за администрацията.

⁴ В сила от 27.08.1999 г. Обн. ДВ. бр. 67 от 27 юли 1999 г., изм. ДВ. бр. 1 от 4 януари 2000 г., изм. ДВ. бр. 25 от 16 март 2001 г., изм. ДВ. бр. 99 от 20 ноември 2001 г., изм. ДВ. бр. 110 от 21 декември 2001 г., изм. ДВ. бр. 45 от 30 април 2002 г., изм. ДВ. бр. 95 от 28 октомври 2003 г., изм. ДВ. бр. 70 от 10 август 2004 г., изм. ДВ. бр. 19 от 1 март 2005 г., изм. ДВ. бр. 24 от 21 март 2006 г., изм. ДВ. бр. 30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ. бр. 102 от 19 декември 2006 г.

⁵ Чл. 1 от Закона за държавния служител.

в Единния класификатор на длъжностите в администрацията⁶. В класификатора се посочват и разпределението на длъжностите в длъжностни нива, минималните изисквания за заемането на всяка длъжност, както и видът на правоотношението, по което тя се заема⁷.

Законът за администрацията урежда подробно структурата на администрацията на изпълнителната власт⁸. Той се прилага, доколкото не е установено друго в специални закони, и за администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, и за органите на местното самоуправление⁹.

Централната администрация на изпълнителната власт обхваща¹⁰:

- администрацията на Министерския съвет;
- министерствата;
- държавните агенции;
- администрацията на държавните комисии;
- изпълнителните агенции;
- административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Териториалната администрация на изпълнителната власт включва:

- областната администрация;
- общинската администрация;
- специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт.

Следователно всички държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение в горепосочените администрации, както и в тези на Народното събрание и Президентството са субекти на правоотношенията, свързани с конфликта на интереси в държавната администрация.

Всички правила (на законово и подзаконово ниво), регламентиращи конфликта на интереси и целящи неговото избягване се отнасят до тези субекти и те са длъжни да ги спазват, тъй като са техни адресати.

2. Правна регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация

Правните норми, регламентиращи конфликта на интереси в държавната администрация могат да бъдат класифицирани и следователно анализирани по различни критерии. С цел систематичност на изложението, настоящият анализ ще проследи в отделни раздели:

⁶ В сила от 01.05.2004 г. Приет с ПМС № 47 от 2004 г. Обн. ДВ. бр. 18 от 5 март 2004 г., изм. ДВ. бр. 46 от 28 май 2004 г., изм. ДВ. бр. 58 от 15 юли 2005 г., изм. ДВ. бр. 74 от 13 септември 2005 г., доп. ДВ. бр. 78 от 30 септември 2005 г., изм. ДВ. бр. 24 от 21 март 2006 г., изм. ДВ. бр. 40 от 16 май 2006 г., изм. ДВ. бр. 46 от 6 юни 2006 г., изм. ДВ. бр. 11 от 2 февруари 2007 г., изм. ДВ. бр. 46 от 12 юни 2007 г.

⁷ Чл. 13, ал. 1 от Закона за администрацията.

⁸ Глава пета от Закона за администрацията.

⁹ Чл. 1, ал. 3 от Закона за администрацията.

¹⁰ Чл. 36 и чл. 38 от Закона за администрацията.

- правната регламентация на конфликта на интереси по отношение на придобиването и запазването на статута "държавен служител" и лице, работещо на трудово правоотношение в държавната администрация, тъй като това са основните субекти на правоотношенията, свързани с конфликта на интереси в държавната администрация;
- правната регламентация на конфликта на интереси по отношение на осъществяването на някои специфични дейности, в които могат да участват и служители на администрацията, поради което те попадат във фокуса на изследването;
- правната регламентация на дейностите по контрол и санкциониране на нарушителите на нормите за конфликт на интереси в държавната администрация.

2.1. Изисквания към субектите, овластени по силата на закон да осъществяват дейността на администрацията

Администрацията осъществява своята дейност в интерес на обществото и в съответствие с Конституцията и с другите нормативни актове¹¹.

Администрацията планира и изпълнява дейността си по начин, който води до постигане на висок обществен резултат при възможно най-икономично използване на ресурсите¹².

Ето защо законът следва да предвиди такива правни гаранции, които да ограничат до минимум възможността субектите в администрацията (държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение), които са овластени да вземат решения или да предприемат действия в обществен интерес, да правят това недобросъвестно като дават превес на своя собствен интерес (личен, икономически или друг).

2.1.1. Държавен служител

Държавният служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия¹³. Статутът на държавните служители се прилага и за определени от Народното събрание и от Президента на Република България служители в техните администрации¹⁴.

¹¹ Чл. 2, ал. 2 от Закона за администрацията.

¹² Чл. 2, ал. 6 от Закона за администрацията.

¹³ Чл. 2, ал. 1 от Закона за държавния служител.

Изключенията от правилото са изброени в чл. 3 от Закона за държавния служител¹⁵.

Тъй като държавният служител е длъжен да изпълнява задълженията си точно, добросъвестно и безпристрастно¹⁶, законодателят въвежда отрицателни законови предпоставки, които следва да са налице, за да може един субект да придобие статута на държавен служител, т.е. установяването на липсата на тези предпоставки става предварително преди назначаването на съответното лице на длъжност в държавната администрация. Ако някоя от предпоставките е налице, то тя се явява пречка за заемането на съответната длъжност, тъй като законодателят е преценил, че нейното съществуване би могло да доведе до колизия на частния интерес на субекта с обществения, който той е призван да защитава в качеството си на държавен служител. Такова съвместяване би могло да попречи на точното, добросъвестно и безпристрастно изпълнение на задълженията на държавния служител поради съществуването на риск от накърняване на обществения интерес в полза на частния такъв.

Отрицателните законови предпоставки могат да се групират по следните критерии:

1. Такива, които се отнасят до личния и семеен статут на субекта.

Не може да бъде назначавано за държавен служител лице, което би се оказало в йерархическа връзка на ръководство и контрол със:

- съпруг или съпруга;
- роднина по права линия без ограничения;
- по сребрена линия до четвърта степен включително или
- по сватовство до четвърта степен включително.

2. Такива, които се отнасят до професионалната или обществена реализация на субекта и са несъвместими със статута на държавния служител:

- едноличен търговец;
- неограничено отговорен съдружник в търговско дружество;
- управител или изпълнителен член на търговско дружество;
- търговски пълномощник;
- търговски представител (прокурист), ликвидатор или синдик;
- народен представител;

¹⁴ §5 от Преходни и заключителни разпоредби на Закона за държавния служител.

¹⁵ Не са държавни служители лицата, които:

- са еднолични органи или техни заместници;
- са членове на колегиални органи;
- са членове на политически кабинети или съветници и експерти към тях, с изключение на ръководителя на звеното за връзки с обществеността;
- изпълняват технически функции в администрацията.

¹⁶ Чл. 21, ал. 1 от Закона за държавния служител.

- министър, кмет, областен управител или председатели на държавните агенции, държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителните агенции или ръководители на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерски съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт¹⁷;
- съветник в Общински съвет – само за съответната общинска администрация;
- ръководна или контролна длъжност в политическа партия;
- държавният служител има право да членува в политически партии, доколкото не съществува забрана, установена в специален закон, но при осъществяване на служебните си задължения не може да се ръководи и да защитава интересите и волята на политическата партия, в която членува¹⁸;
- работи по трудово правоотношение, освен като преподавател във висше училище.

2.1.2. Лица, работещи по трудово правоотношение в държавната администрация

Горепосочените ограничения, с изключение на последното¹⁹, се съдържат и в Кодекса на труда²⁰. Те са допълнителни условия за работещите по трудово правоотношение в държавната администрация²¹.

¹⁷ Във връзка с § 7, ал. 1 от Закона за държавния служител.

¹⁸ Чл. 42, ал. 1 и 2 от Закона за държавния служител.

¹⁹ работи по трудово правоотношение, освен като преподавател във висше училище.

²⁰ Кодекс на труда - в сила от 01.01.1987 г.

Обн. ДВ. бр. 26 от 1 април 1986 г., обн. ДВ. бр. 27 от 4 април 1986 г., изм. ДВ. бр. 6 от 22 януари 1988 г., изм. ДВ. бр. 21 от 13 март 1990 г., изм. ДВ. бр. 30 от 13 април 1990 г., изм. ДВ. бр. 94 от 23 ноември 1990 г., изм. ДВ. бр. 27 от 5 април 1991 г., изм. ДВ. бр. 32 от 23 април 1991 г., изм. ДВ. бр. 104 от 17 декември 1991 г., изм. ДВ. бр. 23 от 19 март 1992 г., изм. ДВ. бр. 26 от 31 март 1992 г., изм. ДВ. бр. 88 от 30 октомври 1992 г., изм. ДВ. бр. 100 от 10 декември 1992 г., изм. ДВ. бр. 69 от 4 август 1995 г., доп. ДВ. бр. 87 от 29 септември 1995 г., доп. ДВ. бр. 2 от 5 януари 1996 г., доп. ДВ. бр. 12 от 9 февруари 1996 г., доп. ДВ. бр. 28 от 2 април 1996 г., изм. ДВ. бр. 124 от 23 декември 1997 г., доп. ДВ. бр. 22 от 24 февруари 1998 г., изм. ДВ. бр. 52 от 8 май 1998 г., изм. ДВ. бр. 56 от 19 май 1998 г., изм. ДВ. бр. 83 от 21 юли 1998 г., доп. ДВ. бр. 108 от 15 септември 1998 г., изм. ДВ. бр. 133 от 11 ноември 1998 г., изм. ДВ. бр. 51 от 4 юни 1999 г., доп. ДВ. бр. 67 от 27 юли 1999 г., изм. ДВ. бр. 110 от 17 декември 1999 г., изм. ДВ. бр. 25 от 16 март 2001 г., изм. ДВ. бр. 1 от 4 януари 2002 г., изм. ДВ. бр. 105 от 8 ноември 2002 г., изм. ДВ. бр. 120 от 29 декември 2002 г., изм. ДВ. бр. 18 от 25 февруари 2003 г., изм. ДВ. бр. 86 от 30 септември 2003 г., изм. ДВ. бр. 95 от 28 октомври 2003 г., изм. ДВ. бр. 52 от 18 юни 2004 г., изм. ДВ. бр. 19 от 1 март 2005 г., изм. ДВ. бр. 27 от 29 март 2005 г., изм. ДВ. бр. 46 от 3 юни 2005 г., изм. ДВ. бр. 76 от 20 септември 2005 г., изм. ДВ. бр. 83 от 18 октомври 2005 г., изм. ДВ. бр. 105 от 29 декември 2005 г., изм. ДВ. бр. 24 от 21 март 2006 г., изм. ДВ. бр. 30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ. бр. 48 от 13 юни 2006 г., изм. ДВ. бр. 57 от 14 юли 2006 г., изм. ДВ. бр. 68 от 22 август 2006 г., изм. ДВ. бр. 75 от 12 септември 2006 г., изм. ДВ. бр. 102 от 19 декември 2006 г., изм. ДВ. бр. 105 от 22 декември 2006 г.

Ограничението за заемане на ръководна или контролна длъжност на национално равнище в политическа партия, обаче, не се отнася за членовете на политически кабинети, съветниците и експертите към тях.

Законодателят въвежда две правни техники за констатиране на описаните отрицателни законови предпоставки:

- предварително деклариране на липсата на обстоятелствата, които биха довели до колизия на частния интерес на субекта с обществения такъв, ако той придобие статута на държавен служител. Така при подаването на заявлението за заемане на държавна служба кандидатът подписва декларация за обстоятелствата²².

- задължение за последващо уведомяване²³ – когато по време на осъществяване на служебното правоотношение за държавния служител възникне някое от основанията за недопустимост, той е длъжен в 7-дневен срок от настъпването на това основание да уведоми органа по назначаването за несъвместимостта с изпълняваната служба.

И в двете хипотези отговорността за разкриване на обстоятелствата е на правния субект, който иска да придобие статута на държавен служител или вече има такъв. Ако той декларира неверни обстоятелства, той носи отговорност по чл. 313 от Наказателния кодекс, а установяването на наличието на отрицателните законови предпоставки е основание за незаемането на съответната длъжност в държавната администрация, когато лицето кандидатства за нея или за налагане на дисциплинарно наказание “уволнение”, когато субектът вече е държавен служител, но е декларирал неверни обстоятелства предварително или не е изпълнил задължението си за последващо уведомяване, в случаите, когато тези обстоятелства са настъпили след постъпването му на съответната длъжност в държавната администрация. Няма законово регламентиран механизъм обаче за проверка истинността на декларираното от правния субект.

Освен отрицателните законови предпоставки, които следва да са налице, за да може правният субект да придобие статута на държавен служител, законът съдържа и допълнителни гаранции за професионалното, добросъвестно и безпристрастно изпълнение на задълженията на държавния служител.

²¹ Чл. 107а, ал. 1 от Кодекса на труда.

²² Чл. 8, ал. 3 от Закона за държавния служител.

²³ Чл. 27 от Закона за държавния служител.

²⁴ Чл. 313 (Изм. - ДВ, бр. 28 от 1982 г., в сила от 01.07.1982 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 10 от 1993 г., изм. и доп. - ДВ, бр. 92 от 2002 г.): “Който потвърди неистина или затаи истина в писмена декларация или съобщение, изпратено по електронен път, които по силата на закон, указ или постановление на Министерския съвет се дават пред орган на властта за удостоверяване истинността на някои обстоятелства, се наказва с лишаване от свобода до три години или с глоба от сто до триста лева”.

Така чрез повелителни и забранителни правни норми, законодателят рамкира определен тип поведение, което работещите в държавната администрация следва да съблюдават, за да се гарантира общественият интерес.

При изпълнение на служебните си задължения и в обществения си живот държавният служител е длъжен да има поведение, което да не уронва престижа на държавната служба и да съответства на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация²⁵.

Кодексът за поведение на служителите в държавната администрация (по-нататък "Кодексът") е подзаконов нормативен акт, който определя правилата за поведение на служителите в държавната администрация и има за цел да повиши общественото доверие в техния професионализъм и морал, както и да издигне престижа на държавната служба²⁶. Неспазването на неговите норми води до носене на дисциплинарна отговорност от съответните субекти съгласно Закона за държавния служител и кодекса на труда²⁷. Правилата на кодекса са организирани в раздели, като тези, които имат пряко отношение към изследваната проблематика за конфликта на интереси в държавната администрация, са стандартите за професионално поведение (глава трета), конфликт на интереси (глава четвърта) и лично поведение (глава шеста). Стандартите за професионално поведение, към които служителят следва да се придържа в своята работа, включват изискването за честно и безпристрастно изпълнение на задълженията и недопускане на влияние на лични политически пристрастия²⁸. Това изискване е съвсем резонно, тъй като администрацията следва да функционира професионално и обективно, независимо от партийния профил на управляващите.

Кодексът възпроизвежда и специфичната разпоредба за избягване на конфликт на интереси от Закона за държавния служител, която позволява лицето да не действа в ущърб на своя собствен интерес или интереса на лица, с които той се намира в родствена връзка. Държавният служител не е длъжен да изпълни нареждане, насочено срещу него, неговата съпруга или съпруг, роднини по права линия без ограничения, по съребрена линия до четвърта степен и по сватовство до втора степен включително. В такъв случай той е длъжен незабавно да уведоми органа, от когото е получил нареждането, който от своя страна трябва да възложи изпълнението на друг служител или да го извърши сам²⁹.

Логиката за предоставянето на такава възможност е колизията

²⁵ Чл. 28, ал. 1 от Закона за държавния служител. Кодексът за поведение на служителите в държавната администрация се приема от Министерския съвет и е обнародван в "Държавен вестник" бр. 53 от 22 юни 2004 г.

²⁶ Чл. 1 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

²⁷ Чл. 22 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

²⁸ Чл. 5, ал. 3 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

²⁹ Чл. 24, ал. 4 от Закона за държавния служител и чл. 6, ал. 4 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

на интереси, която е възможно да възникне и потенциалната ситуация на избор, в която служителят може да се окаже между личен и служебен интерес.

Кодексът вменява задължение на субекта³⁰ да не допуска да бъде поставен във финансова зависимост или в друга обвързаност от външни лица или организации, както и да не 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. 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. В този смисъл тази нормативна забрана има превантивна функция по отношение на осъществяването на състава на корупционното деяние "подкуп"³¹ по глава IV от Наказателния кодекс.

Кодексът вменява в лична отговорност на лицето неупражняването на дейности, посочени в законодателството като несъвместими с неговите задължения и отговорности, както и получаването на доходи от такива дейности³² т.е. спазването на ограниченията, дефинирани от отрицателните законови предпоставки. Служителят следва да придобива и управлява имуществото си по начин, който не създава съмнения за злоупотреба със служебно положение³³, а при осъществяването на действия, несъвместими с поведението по Кодекса, служителят следва да се оттегли от служба³⁴.

При встъпването си в длъжност и всяка година до 31 март държавният служител е длъжен да декларира своето имотно състояние пред органа по назначаването. Декларациите се отразяват в служебното му досие³⁵.

Държавният служител е длъжен всяка година до 31 март по образец, утвърден от министъра на държавната администрация и административната реформа, да декларира писмено пред органа по назначаването всеки търговски, финансов или друг делови интерес, който той или свързани с него лица имат във връзка с функциите на администрацията, в която работи³⁶.

³⁰ Чл. 8, ал. 2 и ал. 3 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

³¹ Чл. 301 (1) (Изм. ДВ, бр. 51 от 2000 г., изм. ДВ, бр. 92 от 2002 г.): "Длъжностно лице, което поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или не е извършило такова действие, се наказва за подкуп с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева".

³² Чл. 19 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

³³ Чл. 20 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

³⁴ Чл. 21 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

³⁵ Чл. 29 от Закона за държавния служител.

³⁶ Чл. 29а, ал. 1 от Закона за държавния служител.

"Свързани лица" по смисъла на закона са:

- съпрузите или лицата, които се намират във фактическо съжителство, роднините по права линия – без ограничения, по сребрена линия – до четвърта степен включително, и роднините по сватовство – до втора степен включително;
- лицата, едното от които участва в управлението на дружество, в което другото лице притежава акции или дялове;
- съдружниците;
- дружество и лице, което участва в управлението на дружеството или притежава повече от 5 на сто от дяловете и акциите, издадени с право на глас в дружеството;
- лицата, едното от които е направило дарение в полза на другото.

Законът не дефинира "търговски, финансов или друг делови интерес", поради което е уместно образецът, който се попълва да съдържа указания в тази насока.

Макар стремежът на законодателя да е насочен към максимално ограничаване на хипотезите на потенциален конфликт на интереси още на "входа" на държавната администрация – чрез изчерпателно изброяване на отрицателните законови предпоставки (обстоятелствата), които следва да са налице, за да може един субект да придобие статута на държавен служител и да изпълнява задълженията си в обществен интерес без наличие на колизия с частния му такъв – житейската логика налага да бъдат предвидени законови механизми и за разкриване и избягване на хипотези на конфликт на интереси, които възникват *ad hoc*. Когато субектът попада в ситуации на вземане на решения в обществен интерес, които са специфични за осъществяваната от него дейност и не попадат в общата рамкова регламентация на статута на държавния служител (на изначално въведените ограничения за встъпване в длъжност).

С цел избягването на конфликта на интереси в случаите на вземане на решения в обществен интерес, които не са обхванати от общата рамкова регламентация на конфликта на интереси на "входа" на служебното правоотношение, законодателят въвежда изрични забрани за участие в процеса на вземане на решения, когато съществува риск от колизия на обществения интерес с частния такъв на правния субект. Държавният служител е длъжен да не участва при обсъждането, подготовката и вземането на решения, когато той или свързаните с него лица са заинтересувани от съответното решение или когато попада в отношения със заинтересуваните лица, пораждащи основателни съмнения в неговата безпристрастност³⁷. В тези случаи държавният служител е длъжен писмено да уведоми органа по назначаването. Формулировката в Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, която възпроизвежда тази забрана³⁸ е, че служителят

³⁷ Чл. 29а, ал. 2 от Закона за държавния служител.

³⁸ Чл. 12, ал. 1 и ал. 2 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, както и чл. 13, ал. 1: "Служителят не може да използва служебното си положение за

следва своевременно да уведоми своя ръководител, който е възможно да е различен от органа по назначаване.

Така формулираната забрана е твърде обща и неясна и дава възможност на държавния служител да тълкува и прецени наличието на интереси, които могат да породят основателни съмнения в неговата безпристрастност. Кодексът указва, че когато служителят се съмнява дали дадената дейност е съвместима със служебните му задължения, той трябва да обсъди това със своя ръководител.

Според Кодекса³⁹ служителят следва да предприема необходимите мерки за изясняване на въпроса, винаги когато му станат известни факти и обстоятелства за възникнал конфликт на интереси в администрацията, в която е назначен, без те да се отнасят лично до него.

Във връзка с пълноправното членство на България в Европейския съюз от 1 януари 2007 година и последващото децентрализирано управление на средствата от ЕС, законодателят изрично дефинира конфликта на интереси с цел предотвратяването на злоупотреби със структурните фондове. Конфликт на интереси е налице, когато държавен служител или свързано с него лице не са прекратили или са придобили след назначаването му качеството на едноличен търговец, съдружник, прокурист, член на управителен или надзорен съвет на търговско дружество, което извършва сделки или кандидатства, съответно е определен, за изпълнител по обществена поръчка, с юридическото лице, с чийто ръководител държавният служител се намира в служебно правоотношение. Това се отнася и за сключването на сделки, кандидатстването и изпълнението на обществена поръчка с търговско дружество с преобладаващо участие на юридическото лице по предходното изречение. Когато декларираният конфликт на интереси не е отстранен в двумесечен срок, той се смята за укрит⁴⁰.

Така формулираната разпоредба изглежда “привнесена” от другаде, което най-вероятно се е случило в процеса на хармонизация на българското законодателство с правото на Европейския съюз преди пълноправното членство. Липсата на последователност в законодателния подход е видна най-малкото поради факта, че това е единствената разпоредба, която формулира дефиниция на конфликта на интереси в Закона за държавния служител, при това описвайки една възможна хипотеза. Освен това тя преповтаря някои от отрицателните законови предпоставки на “входа” на служебното правоотношение, тъй като държавният служител не може да бъде едноличен търговец, съдружник, прокурист, член на управителен или надзорен съвет на търговско дружество, без значение дали то кандидатства за обществена поръчка или не.

осъществяване на свои лични или на семейството си интереси” и ал. 2: “Служителят не участва в каквито и да са сделки, които са несъвместими с неговата длъжност, функции и задължения”.

³⁹ Чл. 12, ал. 3 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

⁴⁰ Чл. 29а, ал. 4 от Закона за държавния служител.

По отношение на тези ограничения е неуместен и двумесечният срок за деклариране на конфликта.

Изисквания за последващо въздържане от действия от страна на работилите в държавната администрация се съдържат единствено в Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация⁴¹, при това те имат предимно етичен характер и изпълнението им трудно би могло да бъде проследено.

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

2.1.3. Администрацията на Столична община

Правилникът за организацията и дейността на Столичния общински съвет, неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община урежда материята за избягване на конфликта на интереси в работата на Столичния общински съвет и администрацията на Столична община (глава шеста). Макар стриктно юридическият подход да изключва част от лицата, които са адресати на разпоредбите на правилника от кръга на субектите на правоотношенията, свързани с конфликта на интереси в държавната администрация, анализът на регламентацията на изследваната проблематика в този правилник е оправдана, тъй като:

- общинската администрация е част от териториалната администрация на изпълнителната власт, а разпоредбите на правилника се отнасят и до нея и

- правилникът, в частта, уреждаща конфликта на интереси, е много добър пример за логичност, последователност, взаимосвързаност и яснота на правилата, уреждащи изследваната материя, както от гледна точка на съдържание, така и на субекти.

Правилникът забранява на общинските съветници, кмета на Столична община, заместник-кметовете, кметовете на районни кметства, кметските наместници, както и служителите в администрацията да⁴²:

- използват положението си за своя лична изгода;
- представляват или защитават интересите на физическо или юридическо лице в своята дейност или пред Столичния общински съвет (СОС) и неговите комисии, освен ако това не е обществен интерес или не следва от закона и разпоредбите на СОС или от Правилника;
- използват или разкриват информация, получена при или по повод изпълнение на задълженията им;

⁴¹ Чл. 13, ал. 3 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

⁴² Член 159 от Правилника за организацията и дейността на Столичния общински съвет неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община.

- използват положението си за получаване на специални привилегии, освобождаване от задължения или избягване на последствията от свои или на друго незаконни действия;
- извършват лични услуги, които са несъвместими с безпристрастното изпълнение на техните задължения или биха навредили на интересите на Столична община и нейните граждани.

В случай че при изпълнение на своите задължения лицата установят възможност за възникване на конфликт на интереси, те са длъжни писмено да информират за това председателя на Столичния общински съвет или кмета на Столична община.

Правилникът съдържа подробни правила за декларирането на получени подаръци. Лицата, които получават подарък по повод изпълнение на задълженията си, са длъжни да докладват⁴³ на Комисията по етика в 14-дневен срок от получаването му, когато пазарната стойност на подаръка в деня на получаването надхвърля 200 лева. Ако лицата получават повече от един подарък от едно и също лице през съответната календарна година и общата стойност на тези подаръци надвишава 200 лева, то тези подаръци също подлежат на деклариране. Лицата подават писмена декларация до Комисията по етика за получените подаръци, в която се описва видът, стойността на подаръка, датата на получаване, лицата, участвали в даването и получаването на подаръка.

Столичният общински съвет приема Етичен кодекс за поведението на общинските съветници, кметовете и служителите в администрацията на Столична община⁴⁴. Етичният кодекс урежда етичните правила за взаимоотношенията на служителите с гражданите, взаимоотношенията с колегите и ръководителите, ръководство за професионално и лично поведение, забрана за използване на служебна информация и общинско имущество за лични облаги, ограничения след напускането на поста или длъжността и други норми за поведение, както и санкциите при нарушение на разпоредбите на Етичния кодекс. Етичният кодекс урежда реда за деклариране на новопридобитото имущество, получените доходи и направените разходи за времето, през което лицата изпълняват функциите си.

Контролен орган е Комисията по етика⁴⁵, която проучва обстоятелствата за наличие на конфликт на интереси и ако установи

⁴⁴ Член 163 от Правилника за организацията и дейността на Столичния общински съвет неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община.

⁴⁵ Член 164 от Правилник за организацията и дейността на Столичния общински съвет неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община.

⁴⁶ Член 160 от Правилник за организацията и дейността на Столичния общински съвет неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община.

такъв предлага на Столичния общински съвет да нареди отстраняване на съответните лица от вземане на решения, както и налагане на санкции⁴⁶:

- предупреждение;
- глоба в размер от 30 до 300 лева;
- публикуване на решението на Столичния общински съвет за налагане на санкцията за сметка на лицата.

Комисията може да бъде сезирана за наличие на конфликт на интереси и искане за отвод и от граждани, което трябва да стане писмено. Комисията е длъжна да разгледа случая и ако е необходимо, да бъде проведено проучване⁴⁷, както и при поискване от страна на гражданите да запази тяхната самоличност в тайна.

Искане за отвод може да прави и всеки служител от администрацията на Столична община, на когото са станали известни обстоятелствата за конфликт на интереси⁴⁸. Комисията разглежда съответния случай.

2.2. Изисквания, свързани с типа дейност, която се осъществява

Тези изисквания са формулирани в специалните закони, които регулират обществените отношения, свързани с осъществяването на различни типове дейност. Тяхната специфика се определя от спецификата на извършваната дейност, а не на субектите, които я осъществяват. Ето защо ограниченията, които законодателят е въвел с цел избягване на конфликта на интереси, имат за адресат не само държавните служители и работещите на трудов договор в държавната администрация, а и всички субекти, ангажирани с осъществяването на съответната дейност.

Подобен вид дейност е разходването на публични ресурси. Законът за обществените поръчки⁴⁹ определя принципите, условията и реда за възлагане на обществени поръчки с цел осигуряване на ефективност при разходването на бюджетните и извънбюджетните средства, както и на средствата, свързани с извършването на определените в закона дейности с обществено значение. Провеждането на процедурите

⁴⁶ Член 165 от Правилник за организацията и дейността на Столичния общински съвет неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община.

⁴⁷ Член 161 от Правилник за организацията и дейността на Столичния общински съвет неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община.

⁴⁸ Член 162 от Правилник за организацията и дейността на Столичния общински съвет неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община.

⁴⁹ Закон за обществените поръчки, в сила от 01.10.2004 г. Обн. ДВ. бр. 28 от 6 април 2004 г., изм. ДВ. бр. 53 от 22 юни 2004г., изм. ДВ. бр. 31 от 8 април 2005 г., изм. ДВ. бр. 34 от 19 април 2005 г., изм. ДВ. бр. 105 от 29 декември 2005 г., изм. ДВ. бр. 18 от 28 февруари 2006 г., изм. ДВ. бр. 33 от 21 април 2006 г., изм. ДВ. бр. 37 от 5 май 2006 г., изм. ДВ. бр. 79 от 29 септември 2006 г.

⁵⁰ Чл. 1 от Закона за обществените поръчки.

за обществена поръчка (открита процедура, ограничена процедура, състезателен диалог или процедура на договаряне) се осъществява от комисия⁵¹.

Членове на комисията или консултанти могат да бъдат лица⁵², които декларират, че:

- нямат материален интерес от възлагането на обществената поръчка на определен кандидат или участник;
- не са "свързани лица" по смисъла на допълнителните разпоредби на Търговския закон⁵³ с кандидат или участник в процедурата или с посочените от него подизпълнители, или с членове на техните управителни или контролни органи.

Членовете на комисията и консултантите са длъжни да пазят в тайна обстоятелствата, които са узнали във връзка със своята работа в комисията.

Декларация за съответствие с обстоятелствата и за спазване на изискванията се подава при тяхното назначаване и на всеки етап от процедурата, когато настъпи промяната в декларираните обстоятелства.

Сходни са изискванията към членовете на комисията, която оценява и класира предложенията при провеждане на процедура на открит конкурс, ограничен конкурс и пряко договаряне за възлагане извършването на дейности, свързани с подготовката за приватизация или със следприватизационния контрол, включително процесуално представителство⁵⁴.

⁵¹ Чл. 34 от Закона за обществените поръчки.

⁵² Чл. 35 от Закона за обществените поръчки.

⁵³ § 1. (Нов - ДВ, бр. 63 от 1994 г.) (1) "Свързани лица" са:

1. съпрузите, роднините по права линия - без ограничения, по съребрена линия - до четвърта степен включително, и роднините по сватовство - до трета степен включително;
2. работодател и работник;
3. лицата, едното от които участва в управлението на дружеството на другото;
4. съдружниците;
5. дружество и лице, което притежава повече от 5 на сто от дяловете и акциите, издадени с право на глас в дружеството;
6. лицата, чиято дейност се контролира пряко или косвено от трето лице;
7. лицата, които съвместно контролират пряко или косвено трето лице;
8. лицата, едното от които е търговски представител на другото;
9. лицата, едното от които е направило дарение в полза на другото.

(2) "Свързани лица" са и лицата, които участват пряко или косвено в управлението, контрола или капитала на друго лице или лица, поради което между тях могат да се уговорят условия, различни от обичайните.

⁵⁴ Чл. 14, ал. 8 от Наредба за възлагане извършването на дейности, свързани с подготовката за приватизация или със следприватизационния контрол, включително процесуално представителство.

Значително по-ограничителни и на "входа" и на "изхода" на правоотношението и по-подробно регламентирани са изискванията към членовете на Надзорния съвет и на Изпълнителния съвет на Агенцията за приватизация, общинските съветници и членовете на управителните и контролните органи на специализираните органи на общинските съвети за осъществяване на приватизацията. Те и членовете на семействата им нямат право⁵⁵ да придобиват имущества, дялове или акции в търговски дружества, които са участвали в подготовката или сключването на приватизационните сделки докато заемат съответната длъжност и в едногодишен срок след това, освен при участие в централизирани публични търгове. Забранено е придобиването на имущества, дялове или акции в търговски дружества с държавно участие за същия период от време и членството в органи на управление на приватизирани търговски дружества, които подлежат на следприватизационен контрол.

Забраната⁵⁶ за придобиване на имущества, дялове или акции от съответния приватизиран обект в течение на една година от сключването на приватизационната сделка се отнася и за лицата, които са натоварени от Агенцията по приватизация или от общинските съвети с провеждането на търгове и конкурси, изготвянето на правни анализи, приватизационни оценки и други релевантни дейности, както и членовете на техните семейства.

В случаите, когато тези лица участват в подготовката и/или осъществяването на приватизационна сделка (или на следприватизационен контрол по приватизационен договор), от реализирането на която те или членовете на семейството им имат търговски, финансов или друг интерес, са длъжни да разкрият това обстоятелство и да прекратят участието си в обсъждането и вземането на решение по конкретния случай⁵⁷.

Тези правила се отнасят и за членовете на работна група, назначена от Министерски съвет за осъществяване на приватизация на обект, когато тези членове могат да участват в заседанията на тръжната или конкурсната комисия, да дават становища и да правят предложения в съответствие с функциите на работната група, определени в решението за назначаването ѝ⁵⁸.

Освен задължението за подаване на декларации за имущественото си състояние при встъпването си в длъжност и към 31 март всяка календарна година⁵⁹, членовете на Комисията за финансов надзор и нейната администрация са длъжни да разкриват информация⁶⁰ за:

- ценни книжа, притежавани от тях, както и от техни съпрузи и непълнолетни низходящи;

⁵⁵ Чл. 23 от Закон за приватизация и следприватизационен контрол.

⁵⁶ Чл. 24 от Закон за приватизация и следприватизационен контрол.

⁵⁷ Чл. 25 от Закон за приватизация и следприватизационен контрол.

⁵⁸ Чл.8, ал. 6 от Наредба за търговете и конкурсите.

⁵⁹ Чл. 22 от Закона за комисията за финансов надзор.

⁶⁰ Чл. 52 от Правилник за устройството и дейността на Комисията за финансов надзор.

- наличието на пряк или косвен интерес, който имат или придобиват по отношение на поднадзорните лица съгласно Закона за Комисията за финансов надзор⁶¹.

Разкриването се извършва чрез подаването на писмена декларация до председателя на Комисията при встъпване в длъжност, съответно при настъпване на посочените обстоятелства или при промяна в тях. Декларациите се съхраняват в специална книга (регистър) при Комисията.

Детайлно е регламентирана процедурата по отвод на членовете на Комисията и служителите от администрацията, които следва незабавно да уведомят Комисията (съответно председателя или заместник председателя, който пряко ръководи съответното управление), когато се изисква от тях да разгледат или участват в разглеждането на въпрос, по отношение на който имат пряк или косвен интерес, пораждащ основателни съмнения в тяхната безпристрастност и това ще доведе до конфликт с надлежното изпълнение на функциите им или упражняване на правомощията им.

Уведомяването за това се извършва писмено и съдържа посочване на въпроса, предмет на разглеждане от лицето, и на интереса, който той има към него.

Когато въпросът, по отношение на който съществува конфликт на интереси, е от компетентността на Комисията, всички членове на Комисията при откриване на заседанието се уведомяват за постъпилите уведомления и в протокола се отбелязва изрично наличието на конфликт на интереси.

Член на Комисията, по отношение на който съществува конфликт на интереси по въпрос, разглеждан на заседание на Комисията, не участва в обсъждането и гласуването при вземане на решение по този въпрос.

Това важи и по отношение на служителите от администрацията, когато се изисква от тях да участват в извършването на проверка на поднадзорните лица. Уведомяването може да бъде извършено и от поднадзорното лице – писмено, с посочване на интереса, който лицето има по отношение на извършването на проверката. Председателят, съот-

⁶¹ По смисъла на закона финансов надзор е надзорът на:

1. дейността на регулираните пазари на ценни книжа, Централния депозитар, инвестиционните посредници, инвестиционните и управляващите дружества, физическите лица, които непосредствено извършват сделки с ценни книжа и инвестиционни консултации, публичните дружества и другите емитенти на ценни книжа, съгласно Закона за публичното предлагане на ценни книжа;
2. дейността на застрахователите, застрахователните брокери и застрахователните агенти съгласно Кодекса за застраховането и на здравноосигурителните дружества съгласно Закона за здравното осигуряване;
3. дейността на дружествата за допълнително социално осигуряване и на управляваните от тях фондове съгласно Кодекса за социално осигуряване.

ветно заместник-председателят, който пряко ръководи съответното управление на Комисията, писмено разпорежда прекратяване на участието на лицето в разглеждането на въпроса или извършването на проверка и определя друг служител, който да го замести.

Раздел IV от Правилника за устройството на дейността на Центъра за развитие на човешките ресурси⁶² съдържа подробни разпоредби за избягване на конфликта на интереси, адресати на които са членовете на управителния съвет, служителите на Центъра, членовете на комисии за оценяване на проекти, както и външните експерти, привлечени за изпълнение на конкретни задачи, свързани с дейността на Центъра. Тези лица са длъжни да не допускат конфликт на интереси по време на изпълнение на служебните си задължения или ангажименти.

Правилникът дефинира "конфликта на интереси" – такъв е налице, когато лицето има такъв частен интерес, който оказва влияние или би могъл да окаже влияние върху обективното и безпристрастно изпълнение на служебните задължения или ангажименти. Частният интерес включва всякакво предимство за лицето, членовете на неговото семейство или други близки роднини, както и за лица или организации, с които лицето поддържа или е поддържало бизнес или политически отношения или към които има финансови задължения.

Разкриването на конфликта на интереси се осъществява чрез деклариране (при постъпването на работа или при приемането на конкретните задачи, ежегодно до 31 март и при всяка промяна в декларираните обстоятелства) и чрез отвод – лицата не могат да приемат за изпълнение задачи и нямат право да участват в процедури, гласуване или вземане на решения, когато от това би могъл да възникне конфликт на интереси. Те са длъжни да уведомят за наличието на тези обстоятелства.

2.3. Контрол и санкции

2.3.1. Контрол

Контролът по спазването на разпоредбите, отнасящи се до конфликта на интереси в държавната администрация, бива административен и съдебен.

Административен контрол

В зависимост от неговия обхват, административният контрол бива общ, който включва и методическо ръководство и вътрешноведомствен контрол.

Цялостният контрол по изпълнение на изискванията на Закона за държавния служител се осъществява от министъра на държавната администрация и административната реформа, подпомаган от държавни и главни инспектори. Следователно той е органът, натоварен

⁶² Центърът е държавно обслужващо звено в системата на народната просвета по смисъла на чл. 33а, ал. 1, т. 3 от Закона за народната просвета, юридическо лице, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на образованието и науката.

със задължението да организира контрола и по отношение на спазването на нормите, регламентиращи конфликта на интереси, чийто адресати са лицата, имащи статута “държавен служител”. Част от тези функции министърът на държавната администрация и административната реформа е делегирал на инспектори, които извършват:

- общи и специализирани проверки по утвърден от него годишен план и
- внезапни проверки по сигнали на ръководителите на инспекторатите в административните структури и на синдикалните организации или по жалби от държавни служители⁶³.

Правомощията на инспекторите включват възможността да предлагат на министъра или на оправомощено от него лице да издаде задължителни предписания на органа по назначаването за отстраняване на нарушенията, когато такива са установени при проверките.

Когато при проверките се установят нарушения, които съдържат данни за извършено престъпление или други правонарушения, държавните инспектори уведомяват органите на Прокуратурата.

Неизпълнението на задължителните предписания и създаването на пречки за осъществяване на контрола за спазване статута на държавния служител се установява с актове, съставени от инспекторите⁶⁴. Наказателните постановления се издават от министъра на държавната администрация и административната реформа или от оправомощено от него лице⁶⁵.

Вътрешноведомственият контрол се осъществява от инспекторати. Адресати на този контрол са всички лица, работещи в съответната администрация. Във всяко министерство се създава инспекторат на пряко подчинение на министъра⁶⁶, който:

- анализира ефективността на дейността на администрацията;
- проверява спазването на вътрешните правила за организацията на работа в администрацията;
- може да предлага образуване на дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения, както и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация;

⁶³ Чл. 128 от Закона за държавния служител.

⁶⁴ Чл. 134, ал. 1 от Закона за държавния служител.

⁶⁵ Чл. 134, ал. 2 от Закона за държавния служител. Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършва по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

⁶⁶ Чл. 46 от Закона за администрацията.

- извършва проверка на сигналите, молбите и жалбите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията;
- осъществява други функции във връзка с административния контрол, произтичащи от нормативни актове или възложени от органа на изпълнителната власт.

Министърът на държавната администрация и административната реформа утвърждава методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията и дава указания по нейното прилагане.

Инспекторатът осъществява административен контрол и върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити.

В другите администрации, включително и в тези, които имат териториални звена, може да се създават инспекторати, а когато числеността им не е достатъчна за обособяване на инспекторат, неговите функции се изпълняват от служител, определен от съответния ръководител.

Следвайки общата рамка на контролни функции на инспекторатите, зададена от Закона за администрацията, устройствените правилници на отделните министерства и агенции са актовете, които разписват в детайли техните правомощия и реда за осъществяването им.

Анализът на част от устройствените правилници⁶⁷ показва, че:

- двете основни функции на инспекторатите, които имат отношение към изследваната проблематика за предотвратяване и управление на конфликтите на интереси в държавната администрация, са извършването на проверки на сигналите за

⁶⁷ Правилник за устройството и дейността на центъра за развитие на човешките ресурси.

Устройство правилник на Министерския съвет и неговата администрация, раздел Пб

Устройство правилник на Министерството на външните работи, раздел IV

Устройство правилник на Министерството на земеделието и горите, раздел III

Устройство правилник на Министерството на образованието и науката, раздел III

Устройство правилник на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, раздел III

Устройство правилник на Министерството на транспорта, раздел III

Устройство правилник на Министерството на финансите, раздел IV

Устройство правилник на Агенцията за държавни вземания, раздел III

Устройство правилник на Държавната агенция за закрила на детето, раздел II

Устройство правилник на Държавната агенция за младежта и спорта, раздел III

Устройство правилник на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения, чл.19

Устройство правилник на Държавната агенция по туризъм, раздел III

Правилник за устройството и дейността на Комисията за финансов надзор, чл. 43б

Правилник за организацията и дейността на Столичния общински съвет неговите

комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община.

конфликт на интереси или други незаконни или неправомерни действия или бездействия на служители от администрацията и правото им да предлагат образуването на дисциплинарни производства при констатирани нарушения на служебните задължения, включително и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

- втората от тези функции не е изрично регламентирана в устройствените правилници на Министерство на транспорта, Агенцията за държавни вземания, Министерство на външните работи и Министерство на регионалното развитие и благоустройството.
- с цел ефективното изпълнение на тези функции, инспекторите на министерствата и агенциите имат право да изискват документи, данни, сведения, справки и други носители на информация от проверяваните лица, които са необходими за извършването на проверките.
- Центърът за развитие на човешките ресурси има по-широки функции – да анализира административните и финансовите условия за прилагане на децентрализиран подход при управлението на европейски образователни програми и инициативи на национално ниво и да прави предложения за усъвършенстването им, включително и мерки за предотвратяване на конфликта на интереси, а директорът на Центъра утвърждава Кодекс за поведение на служителите в Центъра.
- нито един от разглежданите устройствени правилници на министерствата и агенциите не съдържа подробно разписани процедури за проверка на сигналите за конфликт на интереси. Такива се съдържат в Правилника за устройството и дейността на Комисията за финансов надзор, който урежда видовете проверки, които инспекторатът извършва, докладите, които се изготвят за резултатите от проверките и техните реквизити, реда и сроковете за получаване на становища от заинтересованите лица (лицата, чиято дейност е била предмет на проверка и за които е установено, че са извършили нарушения)⁶⁸.

В администрацията на Министерски съвет се създава Главен инспекторат на пряко подчинение на министър-председателя⁶⁹, който:

- координира и подпомага дейността на инспекторатите;
- предлага за утвърждаване от министър-председателя на методически указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите;

⁶⁸ Чл. 43б от Правилник за устройството и дейността на Комисията за финансов надзор.

⁶⁹ Чл. 46а от Закона за администрацията.

- разглежда постъпили сигнали за конфликт на интереси и други нарушения на служебните задължения;
- разглежда постъпили сигнали за корупция в органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност, извършва проверки и информира министър-председателя за резултатите;
- осъществява други функции, определени с Устройствения правилник на Министерски съвет и на неговата администрация или възложени му от министър-председателя.

Дирекция "Главен инспекторат" осъществява контрол върху цялостната дейност на администрацията и извършва общи и специализирани проверки, включително и по конкретни въпроси и случаи въз основа на заповед на министър-председателя.

Интерес представлява изследването на практиката по съотнасяне на контролните функции на дирекция "Главен инспекторат" с тези на министъра на държавната администрация и административната реформа, който осъществява цялостния контрол по спазването на разпоредбите на Закона за държавния служител. От законодателна гледна точка има безспорно препокриване на част от функциите им.

Съдебен контрол

Всеки, който има правен интерес, може да поиска констатиране на конфликт на интереси и предприемане на предвидените от закона мерки⁷⁰. Искането за констатиране на конфликт на интереси на държавен служител се прави пред съдия от съответния административен съд⁷¹. Съдът задължава административния орган или длъжностното лице незабавно да предостави данни за основанието на извършените действия. Съдът може да провери чрез органите на полицията, както и по всички други начини, които не са забранени от закона, налице ли е конфликт на интереси⁷².

Съдът се произнася с разпореждане, с което уведомява при констатиране на конфликт на интереси компетентния орган за предприемане на необходимите действия⁷³. Разпореждането може да се обжалва в тридневен срок от държавния служител, когато искането е уважено, и от всеки, който има правен интерес, когато искането е отхвърлено⁷⁴. Жалбата не спира изпълнението.

⁷⁰ Чл. 250, ал. 2 от Административно-процесуалния кодекс.

⁷¹ Чл. 251, ал. 2 от Административно-процесуалния кодекс.

⁷² Чл. 252, ал. 2 и ал. 3 от Административно-процесуалния кодекс.

⁷³ Чл. 253 от Административно-процесуалния кодекс.

⁷⁴ Чл. 254 от Административно-процесуалния кодекс.

2.3.2. Санкции

Санкциониращ орган в рамките на осъществявания общ контрол е министърът на държавната администрация и административната реформа или оправомощено от него лице. Той издава задължителни предписания и наказателни постановления. Органът по назначаване е адресатът на задължителните предписания, издадени от министъра или оправомощено от него лице, по предложение на инспекторите, когато при проведените от тях проверки са констатирани нарушения. Неизпълнението на задължително предписание се наказва с глоба от 250 до 2000 лв.⁷⁵

Противозаконното възпрепятстване на контролен орган да изпълни служебните си задължения се наказва с глоба от 1000 до 5000 лв. ако не подлежи на по-тежко наказание⁷⁶.

Санкциониращ орган в рамките на вътрешноведомствения контрол е органът по назначаване.

Орган по назначаването е съответният орган на държавна власт. Държавният служител изпълнява държавна служба въз основа на назначаване от органа на държавна власт⁷⁷.

Министър-председателят е орган по назначаването на държавните служители в администрацията на Министерски съвет. За държавните служители в министерство това е министърът, а председателят е орган по назначаването на държавните служители в държавните агенции и в държавните комисии. Изпълнителният директор е орган по назначаването на държавните служители в агенцията. Други органи на изпълнителната власт са областните управители и кметовете на общини на райони и на кметства и кметските наместници, както и ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерски съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Законът допуска⁷⁸ органът по назначаването да възложи на главния секретар отделни свои правомощия по служебните правоотношения, с изключение на назначаването и прекратяването на правоотношението, както и налагането на дисциплинарни наказания.

На ръководителите на териториални звена или на териториални подразделения, създадени с нормативен акт, могат да се възлагат правомощия във връзка със сключването, изменянето и прекратяването на трудовите правоотношения със служителите в звената или подразделенията⁷⁹.

Ключовата санкция, която органът по назначаване налага при констатирани нарушения на разпоредбите, регулиращи конфликта на интереси в държавната администрация, е прекратяване на служебното

⁷⁵ Чл. 133, ал. 1 от Закона за държавния служител.

⁷⁶ Чл. 133, ал. 2 от Закона за държавния служител.

⁷⁷ Чл. 6, ал. 1 от Закона за държавния служител.

⁷⁸ Чл. 6, ал. 2 от Закона за държавния служител.

⁷⁹ Чл. 107а, ал. 3 от Кодекса на труда.

правоотношение със служителя. Това може да стане при следните хипотези:

1. Служебното правоотношение се прекратява на общо основание поради несъвместимост в случаите, визирани в отрицателните законови предпоставки. В случаите когато държавният служител е в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, роднина по права линия без ограничения, посъребрена линия до четвърта степен включително или по сватовство до четвърта степен включително, органът по назначаването прекратява служебното правоотношение с един от двамата държавни служители по своя преценка.

2. Органът по назначаването прекратява служебното правоотношение без предизвестие⁸⁰, когато държавният служител бъде дисциплинарно уволнен или когато не спази задължението си за уведомяване за възникнало основание за недопустимост по време на осъществяване на служебното правоотношение.

3. В случаите когато държавният служител е участвал при обсъждането, подготовката и вземането на решения, когато той или свързаните с него лица са заинтересувани от съответното решение или когато има със заинтересуваните лица отношения, пораждащи основателни съмнения в неговата безпристрастност, санкцията задължително е дисциплинарно наказание "уволнение".

Органът по назначаване налага всички видове дисциплинарни наказания⁸¹, но преди да наложи наказанията "понижение в по-долен ранг за срок от 6 месеца до 1 година" или "уволнение", той взема становището на дисциплинарния съвет, който образува дисциплинарно дело по негово нареждане.

Във всяка администрация се създава дисциплинарен съвет в състав от трима до седем редовни и двама резервни членове, които са държавни служители⁸². Дисциплинарният съвет се назначава от органа по назначаването за срок от три години и разглежда дела за дисциплинарни нарушения⁸³. Членовете на дисциплинарния съвет са несменяеми за времето на своя мандат, освен ако бъдат освободени от

⁸⁰ Чл. 107, ал. 1 от Закона за държавния служител.

⁸¹ Дисциплинарни наказания са: забележка; порицание; отлагане на повишението в ранг до една година; понижение в по-долен ранг за срок от 6 месеца до 1 година; уволнение.

⁸² Чл. 95, ал. 1 от Закона за държавния служител.

⁸³ Дисциплинарни нарушения са:

1. неизпълнение на служебните задължения;
2. забава изпълнението на служебните задължения;
3. неспазване кръга на служебните правомощия;
4. нарушение на задълженията спрямо гражданите по чл. 20 от Закона за държавния служител;
5. неспазване на правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

съвета по тяхно искане, бъдат дисциплинарно наказани или бъде прекратено служебното им правоотношение.

Дисциплинарният съвет изяснява фактите и обстоятелствата по извършеното нарушение, изслушва при необходимост обясненията на държавния служител и обсъжда представените от него доказателства⁸⁴. Решението на дисциплинарния съвет съдържа становище относно наличието на основание за дисциплинарна отговорност, както и относно вида и размера на съответното на извършеното нарушение дисциплинарно наказание. В седемдневен срок от приемането на решението дисциплинарният съвет го представя заедно с преписката по делото на дисциплинарно наказващия орган, който налага дисциплинарното наказание с мотивирана писмена заповед⁸⁵.

Държавният служител може да бъде временно отстранен от работа от органа по назначаването, когато срещу него е образувано дисциплинарно дело.

Актовете на органа по назначаване подлежат на съдебен контрол. Споровете относно възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения, както и относно налагането на дисциплинарно наказание са подсъдни на административните съдилища или Върховния административен съд по реда на Административно процесуалния кодекс в зависимост от органа, издал съответния акт. Обжалването на актовете не спира тяхното изпълнение.

Изводи и препоръки

В българското законодателство липсва легална дефиниция на понятието “конфликт на интереси”, макар то да се използва в редица закони и подзакони нормативни актове, някои от които съдържат дефиниция на конкретни хипотези на конфликти на интереси. Дефиниция на “конфликт на интереси” съдържа Правилникът за устройството и дейността на Центъра за развитие на човешките ресурси.

Правната рамка на конфликта на интереси в държавната администрация съдържа няколко елемента:

1. Отрицателни закони предпоставки, при които един субект не може да придобие статута на държавен служител. По своята същност това са ограничения от личен и семеен характер (родствени връзки), както и такива, отнасящи се до икономическата и обществена активност на лицето, които са несъвместими с дейността му като държавен служител, тъй като носят риск от колизия между частния интерес на лицето и обществения такъв, който той следва да съблюдава в професионалното си качество. Тези предпоставки се установяват на “входа” на държавната администрация, за да се елиминират максимално хипотезите на потенциални конфликти на интереси. Законодателят е предвидил и правния механизъм на регулярното деклариране на наличието на тези предпоставки и в хода на изпълнение на

⁸⁴ Чл. 96 от Закона за държавния служител.

⁸⁵ Чл. 97, ал. 1 от Закона за държавния служител.

държавната служба от лицето, за да гарантира, че рисковете от колизия между частния и обществен интерес ще бъдат избегнати през целия процес на професионална активност.

2. Нормативно наложено задължение на работещите в държавната администрация да разкриват определени факти и информация, включително по отношение на техни дейности и обвързаности извън рамките на държавната служба, които да позволят осъществяването на обществен контрол върху дейността им – доходи, получени по време на изпълнение на държавната служба и други приходи, подаръци, ползи или възникнали обвързаности.

3. Ограничения, които законодателят налага във връзка с осъществяването на конкретни дейности от лицето на държавна служба – част от тях са нормативно регламентирани в специални закони, а общата норма възлага на субекта да прецени във всеки конкретен случай наличието на конфликт с неговия личен интерес и при преценка, че такъв съществува, задължението да се оттегли от процеса на вземане на решения.

4. Отговорност на изпълняващия държавна служба за всички нарушения на правилата, регламентиращи конфликта на интереси в българската администрация, скрепена със съответните законово установени санкции за това.

Правните норми в българското законодателство, регламентиращи конфликта на интереси в държавната администрация, могат да бъдат класифицирани по следните критерии:

1. В зависимост от това дали са свързани със заемане на длъжност (в случая статут "държавен служител" или лице, работещо на трудово правоотношение в държавната администрация) или се отнасят до упражняването на определен вид дейност, правните норми, регламентиращи конфликта на интереси в държавната администрация, са различни по цел и имат различни адресати. Например тези, които регламентират статута и дейността на държавните служители, се отнасят до субекти, които или вече са придобили този статут и следва да съблюдават определени норми, за да не го загубят, или са кандидати за придобиването му, ако става въпрос за норми "на входа" на правоотношението. За разлика от тях правните норми, регламентиращи конфликта на интереси при упражняване на специфична дейност (например вземане на решения за разходване на публични средства) могат да имат за адресат много по-широк кръг от субекти – не само или не непременно държавни служители, а всички, които участват в тази дейност. В този случай определящо за законодателя и неговия подход към урежданата материя е не кой какъв е, а кой какво прави.

2. В зависимост от това дали регламентират отношения на "входа", "по време на" или на "изхода" на правоотношението, правните

норми са различни по вид и изпълняват различни функции. Например правните норми на “входа” на правоотношението (така наречените отрицателни законови предпоставки) са забранителни и въвеждат ограничения, които да не позволят на субекта, изпълняващ държавни функции да съвместява роли, които биха го поставили в ситуация на конфликт на интереси и биха застрашили обществения интерес. Така тези норми изпълняват превантивна функция, докато част от нормите, които регламентират изследваната материя, се отнасят до последиците от недеklarиран конфликт на интереси или ненаправен отвод при наличен конфликт на интереси и имат санкционен характер, тоест те регламентират налагането на наказание на субекта поради неспазени повелителни или забранителни норми.

3. В зависимост от вида на правните норми, те биват повелителни и забранителни. Повелителни са разпоредбите, които задължават лицата да декларират конфликт на интереси, когато имат такъв, а забранителни са правилата, които им предписват да не участват в обсъждането и вземането на решения, когато е констатиран конфликт на интереси.

В заключение могат да бъдат отбелязани следните пропуски в нормативната уредба:

- липсата на каквито и да е норми, регламентиращи избягването на конфликт на интереси на “изхода” – при напускане на държавната администрация и преминаването в частния сектор;
- липса на ясен законов механизъм за получаването и третирането на сигнали от обществеността за конфликти на интереси в държавната администрация, въпреки че такава възможност е регламентирана;
- липса на законово регламентиран механизъм на процедурата по отвод на работещия в администрацията, при наличие на конфликт на интереси от конкретно решение. Наличието на такава процедура е от ключова важност, поради сериозната санкция, с която е скрепено неосъществяването на отвод в такива случаи – дисциплинарно наказание “уволнение”. Правилникът за устройството и дейността на Комисията за финансов надзор регламентира такава процедура;
- устройствените правилници на министерствата и агенциите не съдържат подробно разписани процедури за проверка на сигналите за конфликт на интереси;
- липсва активен механизъм за проверка и удостоверяване на истинността на декларираните обстоятелства от субекта, овластен да взема решения в обществен интерес, с изключение на отговорността, която той носи за декларирани неверни данни по общия ред;

- липсва детайлна законова регламентация на забраната за получаване на подаръци и други облаги по време на изпълнение на държавната служба. Такава е налична в Правилника за организацията и дейността на Столичния общински съвет, неговите комисии и взаимодействието му с администрацията на Столична община.

Конфликт на интереси в публичната администрация

Анализ на резултатите от експертно социологическо изследване

Доц. д-р Антоний Гълъбов

Целта на социологическото изследване на тема “Конфликт на интереси в публичната администрация”, проведено от Асоциация “Прозрачност без граници”, бе да установи степента на познаване на нормативната база и разпознаване на ситуацията на конфликт на интереси в публичната администрация. Досегашната изследователска практика и опитът на Асоциация “Прозрачност без граници” показва, че съществена част от представата за корупцията съвпада или се интерпретира като израз на конфликт на интереси. Затова, настоящето изследване дава отговори на важни въпроси за развитието на административната реформа у нас на базата на доминиращите оценки и степента на разпознаване на ситуацията на конфликт на интереси сред служителите на публичната администрация.

Основният проблем, който стои в центъра на вниманието ни, е необходимостта от определяне на степента, в която (въпреки безспорното развитие на нормативната база за регулиране на конфликта на интереси през последните години) е налице промяна в начина, по който конфликтът на интереси се възприема сред служителите в публичната администрация на централно, регионално и местно ниво. Повишената чувствителност към риска от конфликт на интереси и доброто познаване на нормативната база са предпоставки от ключово значение за ефективното противодействие на корупцията. Именно затова водещо значение в настоящето изследване има паралелното приложение на два подхода. Първият е определен от необходимостта да бъде установена степента на **практическо познаване** на нормативната база, регулираща хипотезите на конфликт на интереси. Вторият предмет на изследователски интерес е съсредоточен върху **доминиращите оценки** на служителите в публичната администрация относно актуалното състояние на административната служба и перспективите за тяхното лично професионално развитие.

Настоящото изследване ползва опита на предходни изследвания, свързани с оценка на качеството на административните услуги, осъществени от Асоциация “Прозрачност без граници”, както и на други проучвания, отнасящи се до хода на административната реформа в България. Обхватът и насочеността на въпросите, включени в настоящето изследване, позволяват да бъде очертана обща картина на отношението към конфликта на интереси в контекста на предизвикателствата на административната реформа и формирането на нова административна култура.

Изследването е реализирано като пощенска анкета, като

попълнените анкетни карти бяха поставени в самостоятелни пликове и изпратени отделно, за да бъде гарантирана анонимността на посочените отговори. Основното разграничение, което структурира квотния подбор при настоящото изследване, е разделението между управленски и изпълнителски функции в съответната административна структура, както и запазването на разпределението по тип административна структура. Затова при модела на подбор на изследваните лица водещо значение има разпределението на функциите и отговорностите, както и хипотезата, че служителите в публичната администрация формират своята позиция по отношение на конфликта на интереси спрямо равнището на компетентност и отговорност, на което реализират професионалните си ангажименти. Според предварителния дизайн на извадката в изследването трябваше да попаднат всички министерства и всички областни администрации, 12 агенции и 75 общински администрации.

Във всяка агенция и общинска администрация бе предвидено да бъдат изследвани по 4 души (двама на ръководна и двама на изпълнителна длъжност). Същото разпределение е запазено и при изчерпателното изследване на министерствата и областните администрации.

Реализацията на планирания модел на извадка, при използването на пощенска анкета, показва сравнително високо равнище на възвръщаемост. В крайна сметка, в обработката на получените резултати бяха включени 321 изследвани лица, представляващи предварително определените структури на националната и териториална администрация. Този брой изследвани лица, при условията на избрания модел за подбор, осигурява необходимата база за извеждането на зависимости и конструирането на хипотези, които във висока степен се доближават до доминиращите нагласи в средата на служителите в българската публична администрация. Според информацията от периодичните доклади на Министерството на държавната администрация и административната реформа за състоянието на администрацията, изследваните лица представляват около 0,32% от всички служители, а това е относителен дял, който е значително по-висок от стандартните извадки, използвани при изследване на общественото мнение.

Основни изследователски резултати

Характерът на изследваната проблематика определи използването на два паралелни подхода при съставянето на въпросника и при интерпретацията на получените резултати. От една страна, изследването си постави за цел да установи преобладаващите мнения и оценки по важни въпроси на административната служба, свързани с проблема за конфликта на интереси и неговото ефективно управление. От друга страна, досегашните наблюдения и проучвания показват, че все още липсва единно разбиране за самата същност на конфликта на

интереси. Ето защо, в предложения въпросник са включени и въпроси, които имат по-скоро характер на тест, чрез който да бъде установена степента на реално познаване на законодателната и нормативна база и способността на изследваните лица да идентифицират успешно ситуацията на конфликт на интереси.

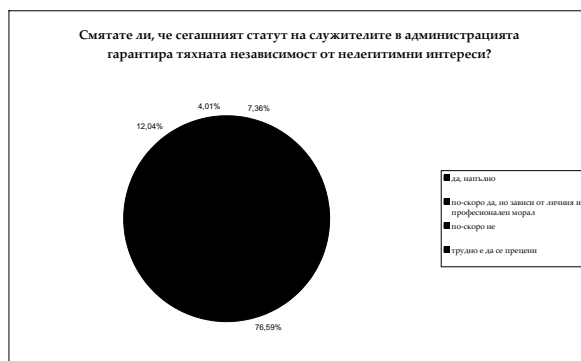
Избраният подход ни позволява едновременно да представим мнението на изследваните служители по проблема за конфликта на интереси в администрацията и в същото време да установим конкретното равнище на компетентност, спрямо което се формират тези доминиращи оценки. Резултатите от въпросите, отнасящи се до общото отношение към отделни теми в контекста на ситуацията на конфликт на интереси ще бъдат представени последователно, а получените резултати от теста, ще бъдат обобщени във вид на специфичен индекс на компетентност, който в най-общи линии следва модела на моралния интегритет.

Статутът на служителите в администрацията

Първият тематичен кръг, който формира използвания дизайн на въпросника за настоящото социологическо изследване, обхваща въпросите, свързани със статута на служителите, хода на административната реформа и възможностите за заемане на позиции в публичната администрация.

Според повече от три четвърти от изследваните лица (76,59% от всички, отговорили на този въпрос) статутът на служителите в администрацията гарантира тяхната независимост, но това зависи от техния личен и професионален морал. Сравнително нисък е относителният дял на изследваните лица, посочили че днешният статут на служителите изцяло гарантира тяхната независимост спрямо частни интереси (7,36%). На свой ред, на противоположното мнение, подкрепяйки тезата, че статутът по-скоро не гарантира подобна независимост, са 12,04% от всички изследвани лица, отговорили на този въпрос. Сравнително нисък е и относителният дял на онези, които са предпочели да не заемат позиция по поставения въпрос – 4,01%.

Фигура 1



Тези резултати извеждат на преден план първия значим въпрос, отнасящ се до връзката между степента на гарантираност и независимост на статута на служителите в администрацията и риска от конфликт на интереси. Масово споделяното мнение, че съществуващият статут на служителите в крайна сметка зависи от техния личен и професионален морал всъщност показва, че за мнозинството от изследваните лица правните и нормативни гаранции сами по себе си не са достатъчни. От друга страна, персонификацията на ангажиментите в това отношение и свеждането на представата за независимост до личните качества на различните служители подлагат на съмнение устойчивостта на цялостната представа за независимост на служителите в администрацията. Този резултат придобива още по-съществени измерения на фона на практическата липса на съществени различия в получените отговори, независимо от равнището, на което функционира съответната административна структура. Подобно е разпределението на отговорите както сред управленските и изпълнителски кадри в министерствата и държавните агенции, така и сред представителите на областните и общински администрации, включени в изследването.

Вторият съществен въпрос в рамките на тази обща картина е оценката на изследваните лица относно основните проблеми и трудности пред административната реформа у нас. Най-често посочваният от почти всички изследвани лица проблем е свързан с ниските трудови възнаграждения – 92,83% от изследваните са посочили този отговор. На второ място изследваните служители са поставили липсата на мотивация сред служителите – 65,42% от анкетираните са посочили това като съществен проблем пред хода на административната реформа у нас. С приблизително еднакъв дял след възнагражденията и мотивацията следват несъвършенства в нормативната база (посочени от 62,93% от анкетираните), липсата на достатъчен брой квалифицирани специалисти (61,68%), липсата на ясни критерии за оценка на кадрите (60,75%) и липсата на добра координация при управление на ресурсите (57,63%). Сравнително най-рядко посочвани като проблем пред реформата са високото равнище на корупционен риск (20,25%) и опитите за политически натиск (38,94%).

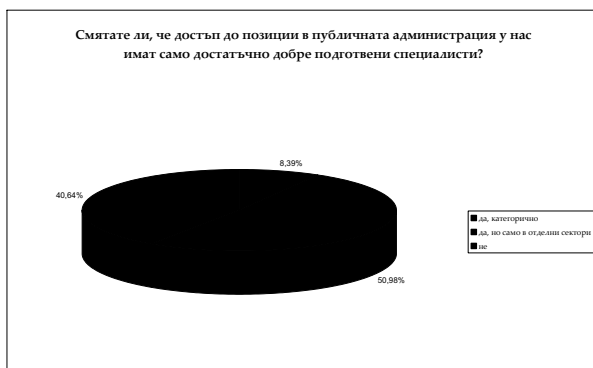
Таблица 1

Кои са основните проблеми пред административната реформа?	
ниските трудови възнаграждения	92,83%
липсата на мотивация сред служителите	65,42%
несъвършенства в законовата и нормативна база	62,93%
липса на достатъчен брой квалифицирани специалисти	61,68%
липсата на ясни критерии за оценка на кадрите	60,75%
липса на добра координация и управление на ресурсите	57,63%
опитите за политическо въздействие	38,94%
високото равнище на корупционен натиск	20,25%

Резултатите и от този въпрос не показват съществени различия в зависимост от вида на административната структура. Изглежда, че постепенно започва да се формира нов модел на административна култура, който определя много по-високо равнище на съвпадение на мнението и оценките на служителите в администрацията. В същото време получените резултати следват логиката по-скоро на трудностите, които сме свикнали да определяме като обективни или най-малкото като деперсонифицирани в относително висока степен. Останалите резултати от проведеното изследване дават възможност да се прецени доколко наистина става въпрос за обективни трудности и дефицити или при отговора на този въпрос служителите по-скоро са отбягвали формулирането на някои отговори.

Отговорите на третия въпрос от тази обща, въвеждаща към проблематиката на конфликта на интереси група, също очертават висока степен на консолидация в оценките на изследваните лица. Повече от половината от служителите, взели участие в изследването (50,97%), са посочили, че само в отделни сектори на администрацията достъп до позиции имат само добре подготвените специалисти. Професионализмът е гарантиран при достъпа до публичната администрация само според 8,39% от всички изследвани лица, а този относителен дял е още по-нисък сред анкетираните служители на държавни и изпълнителни агенции. На свой ред, на противоположното мнение са 40,64% от анкетираните лица. Тези резултати потвърждават разбирането за сериозни кадрови трудности в хода на административната реформа, но в същото време очертават профила на нова проблемна ситуация, в която разбирането, че достъпът до администрацията не винаги трябва да е свързан с висока професионална подготовка, постепенно може да демотивира и останалите служители да полагат допълнителни усилия за повишаване на своята квалификация и за отстояване на висок професионализъм.

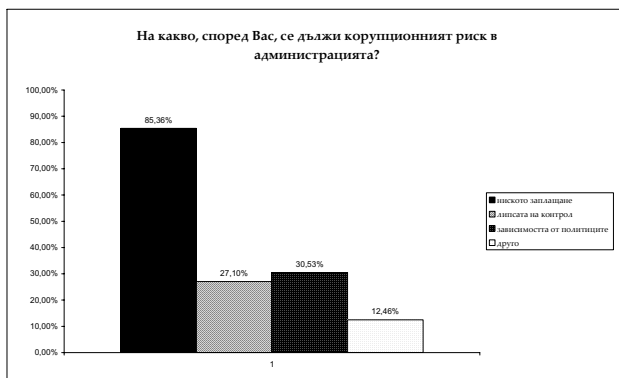
Фигура 2



Равнището на корупционен риск

Общата картина, която очертават резултатите от тези встъпителни въпроси, се конкретизира по отношение на оценката за равнището на риска от конфликт на интереси в администрацията. Рискът от корупция според 85,36% от анкетираните служители се дължи на ниското заплащане. Тази нагласа е изключително устойчива и определя до голяма степен както мисленето за корупцията, така и доминиращите очаквания за начините за нейното ограничаване и неутрализиране. Според това разбиране, споделяно в еднаква степен както от страна на служители в централната, така и в териториалната администрация, повишаването на размера на заплащането автоматично би трябвало да доведе до намаляване на корупционния натиск, но практиката показва, че това не е така. От друга страна, зад тази нагласа стои частично оневиняване на корупционните практики, реализирани под натиска на ограничените доходи на служителите в публичната администрация. И двете измерения на тази нагласа, в по-голяма или по-малка степен, потвърждават наличието на проблем, чието преодоляване изисква много време и усилия.

Фигура 3

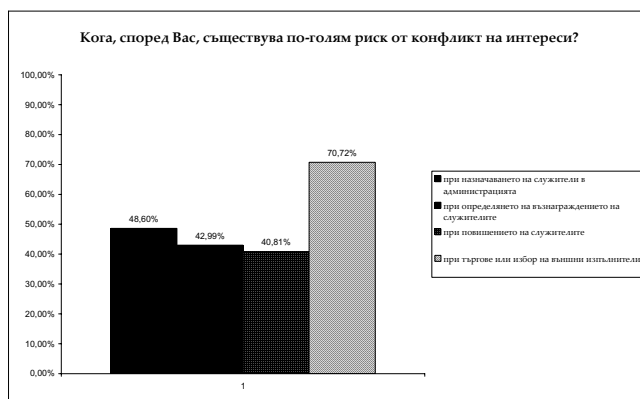


В отговорите на въпроса относно причините на корупционния натиск върху служителите в администрацията се потвърждават част от резултатите от въпроса за проблемите пред административната реформа. Отново около една трета от всички изследвани лица, отговорили на този въпрос, са посочили, че зависимостта от политиците увеличава корупционния риск. Липсата на контрол е посочена като причина от 27,1%, а към различен от предложените отговори са се ориентирали общо 12,46% от всички изследвани лица. Сред техните отговори доминира разбирането, че податливостта на корупционния натиск в крайна сметка зависи от личния и професионален морал, което отново потвърждава установената връзка между оценката за статута и степените на независимост на служителите в администрацията и причините за нарастване на корупционния риск.

Тези представи се конкретизират в регистрираните отговори на

предложените конкретни казуси за оценка на риска от конфликт на интереси. Според 70,72% рискът от конфликт на интереси е най-сериозен при организирането на търгове или конкурси за избор на външни изпълнители. На второ място анкетираните поставят условията при назначаването на служители в администрацията (48,60%), а за 42,99% това са процедурите, свързани с определянето на възнаграждението на служителите. В най-малка степен риск от конфликт на интереси според изследваните лица носят обстоятелствата, свързани с повишението на служителите. Според 40,81% от анкетираните, посочили този отговор, при повишението действат фактори, които в по-малка степен биха могли да бъдат определени като рискови по отношение на конфликта на интереси.

Фигура 4



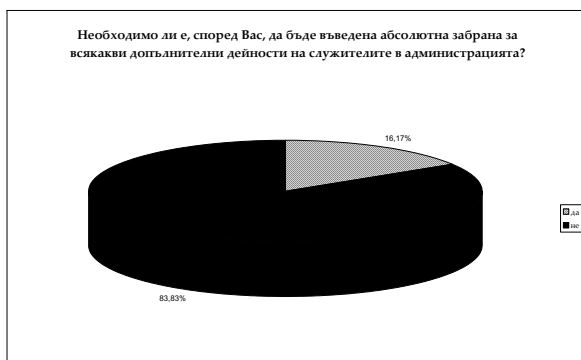
Сравнението на получените резултати показва относително устойчива представа за характера на проблемите пред административната реформа, които на свой ред са свързани с разбирането за корупционен риск и конфликт на интереси. В основата на тази реформа стои оценката за ниското заплащане на служителите, което в еднаква степен пречатства както хода на самата реформата, така и ефективното противодействие спрямо корупционния риск, а в същото време оказва сериозно влияние върху увеличаването на риска от конфликт на интереси. Получените резултати показват, че за около една трета от всички изследвани лица както проблемите пред административната реформа, така и корупционният риск и рискът от конфликт на интереси се намират в зависимост от определени форми на политически натиск. В същото време е налице разбирането, че достъп до административната служба имат и лица, които не отговарят на високите професионални изисквания. В тези условия съществена част от изследваните лица предпочитат да насочат вниманието си към външните фактори за генериране на конфликт на интереси, каквито са търговете и конкурсите за избор на външни изпълнители.

Перспективи към проблема за конфликта на интереси

Резултатите от въпросите, формулирани по-скоро като тест, показват висока степен на колебание по отношение на съществуващата нормативна база. Възможността общински съветник да постъпи на работа като служител в друга административна структура е подкрепена от 44,1% от анкетиранияте и отхвърлена от 55,9%. В подкрепа на правото на партиен активист да постъпи на работа в администрацията се обявяват 50,32% от анкетиранияте, а на противоположното мнение са 49,68%. За 31,94% от изследваните служители е допустимо съпруг и съпруга да заемат управленски позиции в рамките на една и съща административна структура. Мнозинството от изследваните служители (53,12%) подкрепя тезата за липсата на възможност служителите да запазят каквито и да било ангажименти, свързани с търговска дейност. Роднините по права линия и лицата, едното от които притежава акции в компания, управлявана от другото, биват определяни като свързани лица (съответно от 95,33% и от 80,69%). Напълно естествено, най-рядко като такива биват определяни съучениците или състудентите (8,41%), но що се касае до роднините по сватовство до трета степен 56,39% са категорични, че те са свързани лица по смисъла на закона. Повече от половината от изследваните лица (51,4%) определят като свързани лицата, едното от които е неправилно дарение на другото.

На фона на тези резултати, както и в пълно съответствие с посочените отговори на въпросите, отнасящи се до проблемите пред административната реформа и обхвата на корупционния натиск, 83,83% от отговорилите на този въпрос смятат, че не е необходимо да бъде въведена абсолютна забрана за всякакви допълнителни дейности на служителите в администрацията. Резултатите показват, че дори и там, където очевидно липсва както познаване на закона и нормативната база, така и последователност в доминиращите оценки за допустимостта на конфликта на интереси, на преден план се проектира представата, че нормите трябва да бъдат прилагани по отношение на висшестоящите, а едва след това да бъдат изисквани от всички.

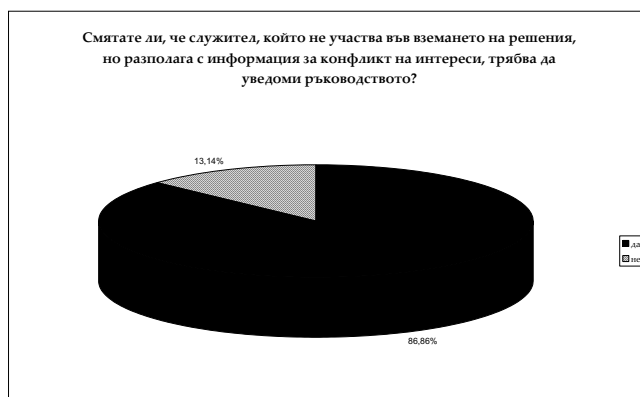
Фигура 5



В по-голямата част от случаите (78,75%) изследваните лица посочват, че в тяхната административна структура има установена практика за деклариране на конфликта на интереси. Но още на следващия въпрос, свързан с поддържането на регистър за деклариране на търговски, финансов или друг делови интерес по смисъла на чл. 29а, ал. 1 от Закона за държавния служител, относителният дял на отговорилите утвърдително съществено намалява. Почти двадесет процентни пункта по-ниска е стойността, измерена при този въпрос спрямо предходния (78,75% спрямо 66,67%, които са потвърдили, че в тяхната структура се води регистър). Въпреки неустойчивата представа за границите, обхвата и механизмите за регулация на конфликта на интереси, която присъства в отговорите на съществена част от изследваните служители, независимо от вида на административната структура, те остават убедени в необходимостта ежегодните декларации за липса на конфликт на интереси да бъдат подлагани на щателна проверка – 71,61% от всички отговорили на този въпрос подкрепят подобен контрол. В същото време, 87,01% от изследваните лица са посочили, че те самите не са декларирали промяна в своя социален статус, която би могла да представлява потенциален риск от конфликт на интереси.

Но отвъд разбирането за необходимостта тези декларации да не бъдат просто една формалност стои липса на яснота кои са институциите, които би следвало да се ангажират с този контрол. Най-голям е относителният дял на служителите, които са посочили, че това е ангажимент на инспектората на съответната административна структура – 65,11%. В същото време 42,99% смятат, че с това би трябвало да се занимава Сметната палата, а 35,2% очакват, че звеното по “човешки ресурси” в съответната администрация трябва да притежава подобни контролни функции. Сред онези 5,3% от анкетираните служители, които са посочили друг отговор, съществува дори мнението, че подобна проверка би трябвало да се осъществява от разследващи органи или от Прокуратурата.

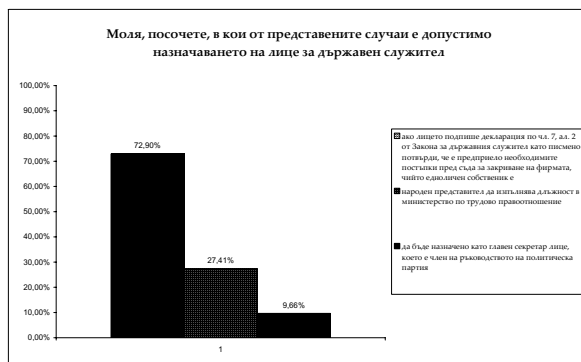
Фигура 6



Мнозинството от анкетираните служители в публичната администрация (86,86%) посочват, че служителите би трябвало да уведомяват ръководството, ако им станат известни обстоятелства или факти, предполагащи наличието на конфликт на интереси. В същото време трите представени казуса за допустимост на назначаването на едно лице за държавен служител очевидно са ги затруднили. С най-висока подкрепа сред анкетираните се ползва разбирането, че ако едно лице е подписало декларация по чл. 7, ал. 2 от Закона за държавния служител, в която писмено е потвърдило, че е предприело необходимите стъпки пред съда за закриване на фирмата, чийто едноличен собственик е, не би трябвало да има никакви пречки за назначаването му за държавен служител – 72,9% от анкетираните очевидно не са разпознали конкретния казус, който бе актуален през лятото на 2007 година.

При друга сходна хипотеза 27,41% от изследваните лица, отговорили на този въпрос, са приели, че за директор на дирекция може да бъде назначено лице, което е активист на политическа партия, а само 9,66% смятат, че не би имало проблем за главен секретар да бъде назначено лице, което е член на ръководството на политическа партия. И все пак, прави впечатление niskият относителен дял на отговорилите на тези конкретни въпроси. В някои случаи делът на неотговорилите на подобни въпросите в анкетата дори надвишава 40%.

Фигура 7

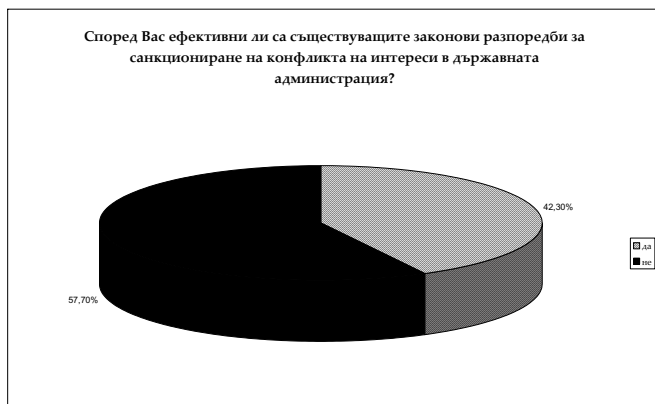


Отново в контекста на доминиращите представи за фигурите и институциите, които следва да контролират спазването на нормативните изисквания и за достоверността на подаваните ежегодни декларации, естествено се вписват и отговорите на въпроса за правомощията на министъра на държавната администрация и административната реформа. В случай на бездействие на съответния ръководител 55,73% от анкетираните служители смятат, че министърът на държавната администрация разполага с необходимите правомощия, за да действа ефективно при установяването и санкционирането на конфликт на интереси. Но общият профил на резултатите от тази серия от въпроси придобива своите реални измерения чрез пропорциите на още два

въпроса – за ефективността на съществуващите законови разпоредби за санкциониране на конфликта на интереси и за това дали на изследваните лица са известни случаи, когато служители от тяхната административна структура са били отстранявани заради конфликт на интереси.

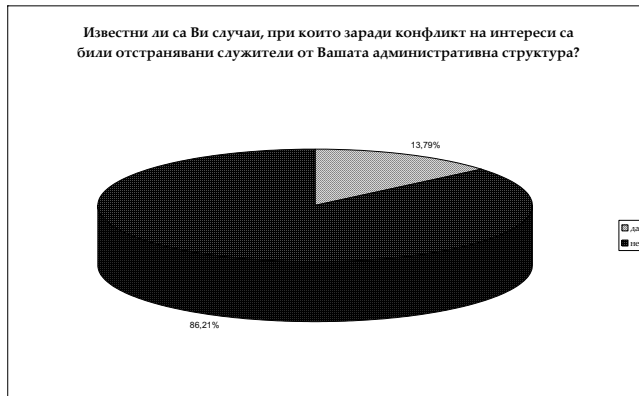
Повече от половината от изследваните лица (57,7%) смятат, че съществуващите законови разпоредби не са ефективни, въпреки че част от тях очевидно не ги познават в достатъчна степен. На свой ред едва 13,79% от служителите, отговорили на този въпрос, са заявили, че са им известни случаи, при които е била приложена мярка за дисциплинарно отстраняване на служители при установен конфликт на интереси. Резултатите от тази поредица от въпроси за установяване на равнището на познаване на нормативната база за регулирането и управлението на конфликта на интереси показват, от една страна, непознаване на законовите механизми, а от друга – ясно изразено съмнение и недоверие в ефективността на контрола, осъществяван по отношение на конфликта на интереси.

Фигура 8



В друг контекст, след поредицата от конкретни казуси за установяване и санкциониране на конфликта на интереси, част от изследваните лица променят отношението си и по-голямата част от тях (58,39%) директно заявяват, че гаранциите за ненамеса на лица, заемащи изборни длъжности в дейността на администрацията не са ефективни. Ако сравним този резултат с получените стойности при въпросите в самото начало на въпросника, можем да открием съществена разлика. Това не е само ефект от така наречената анкетна ситуация (структурата и дизайна на социологическия въпросник). Основната промяна може да бъде проследена според видовете административни структури: представителите на териториалната администрация са много по-критично настроени, отколкото техните колеги от централната администрация.

Фигура 9



Посочените до сега резултати, както и общото равнище на познаване на нормативната база, а следователно и самата възможност за идентифициране на ситуацията на конфликт на интереси от страна на изследваните лица до известна степен предопределят отговорите на въпроса: "Смятате ли, че етичните кодекси в администрацията са ефективно средство за противодействие срещу корупционния риск?". Впечатляващо мнозинство от изследваните административни служители (62,54%) се обединява около тезата, че етичните кодекси не са ефективно средство за противодействие срещу корупционния риск. В същото време резултатите показват, че по-голямата част от изследваните лица – 61,62%, са участвали в курсове по етика в администрацията или в обучения, насочени към противодействие на корупцията.

Обобщение

Резултатите от това социологическо изследване маркират развитието на процеси и тенденции, които бяха установени при предишни наблюдения и обучения на служителите в държавната администрация. От една страна, налице е процес на формиране на нова административна култура, която засега се изразява в нарастване на сходството в изразяваните мнения и оценки дори и там, където става въпрос за административни структури от централната и териториалната администрация с твърде различни компетенции.

Вторият съществен извод в същото направление е свързан с ясно изразената потребност от открито поставяне на проблемите, пред които се изправя държавната администрация в своята работа, само част от които е конфликтът на интереси. Имаме основание да твърдим, че самото провеждане на настоящото социологическо изследване е постигнало повече от предварително поставените цели. В начина на попълване на

анкетните карти, както и в изключително точното цитиране на определени текстове от Закона за държавния служител, се вижда, че провеждането на изследването се е превърнало в конкретен повод отново да бъдат прочетени текстовете на закона и съответната нормативна уредба. Този непланиран и до голяма степен неочакван допълнителен ефект на теренното проучване показва, че има все още недокрай използвани възможности за мобилизиране на вниманието и активността на служителите по отношение на изпълването с конкретно съдържание на законовите текстове. Избраният подход на вписване на тест в рамките на социологическия въпросник е дал резултат. Изправени пред необходимостта да дадат отговор на конкретен казус, много от служителите са проверили текстовете на закона, точно както и при евентуалното неразпознаване на същите тези текстове, цитирани във въпросника единствено като членове и параграфи.

Изследването установява съществени дефицити по отношение на познаването на базата за регулиране и санкциониране на конфликта на интереси в държавната администрация. В този смисъл вълната от антикорупционни обучения и семинари по етика в администрацията е привлякла вниманието на много от служителите, но очевидно устойчивостта на усвоените знания остава под въпрос.

Съществена част от отговорите на откритите въпроси говорят за наличието на напрежение в определени административни структури по отношение на общите условия и среда за ефективно противодействие на корупционния натиск и регулирането на конфликта на интереси. В структурите на териториалната администрация е налице по-висока готовност да се говори открито за тези проблеми, отколкото в централната администрация. Едновременно с това не бива да се подценява фактът, че част от периода на теренното изследване съвпадна с подготовката и началото на предизборната кампания за органи на местната власт. В този контекст по-високата критичност на служителите би могла да бъде и резултат от фактори, които нямат пряко отношение към моралния интегритет и ефективността в усилията за ограничаване на корупционния натиск върху публичната администрация.

Често конфликтът на интереси се възприема като корупция или като несходство в характерите или личните интереси на служителите. Двете противоречиви фигури, чрез които изглежда се възприема проблематиката на конфликта на интереси и неговата ефективна регулация, ни дават ценен ориентир по отношение на усилията, които би трябвало да бъдат насочени към повишаване на компетентността на служителите при идентифицирането и практическото действие в ситуация на подобен конфликт. В единия случай, когато конфликтът на интереси и корупцията механично биват смесвани, е налице по-висока готовност да бъде отричано изобщо съществуването на подобен

проблем. Обратно, там където конфликтът на интереси се възприема като по-остра форма на несходство в характеристиките на служителите, съществува тенденция към омаловажаване на неговото значение.

В процеса на изработване на ефективни публични политики, насочени към управление на конфликта на интереси, предстои да бъде променена съществена част от съществуващата в момента нагласа за конфликта като изключително рядко срещан проблем, който би трябвало да бъде потискан или прикрит, за да бъде запазено равновесието на системата. Съвременните реалности, както и сложният процес на трансформация в характера и организацията на българската публична администрация, налагат да отбележим, че все по-често конфликтът на интереси няма да бъде епизодичен или изключителен случай, а част от всекидневната социална реалност, в която предстои да функционира ефективно българската публична администрация. Ако променим перспективата към изследваните проблеми, би трябвало да приемем, че администрацията работи в остро конфликтна среда, която мобилизира ресурси и трансформира резултатите от усилията на все по-ясно диференцирани и в същото време конкуриращи се интереси. В рамките на подобно разбиране можем да дефинираме възможността публичните политики за управление на конфликта на интереси да се структурират на базата на представата за всекидневната реалност на конфликтите, пред които се изправят служителите в държавната администрация. Тогава усилията могат да бъдат насочени не само към избягването от конфликта на интереси, но и към формирането на цялостно разбиране за необходимостта от институционализация на политиките за регулирането му. Едва тогава те биха могли да бъдат ефективно управлявани, а законовата и нормативна база, която гарантира постигането на подобен резултат би могла да се ползва както с по-високо доверие от служителите, така и с тяхната активна подкрепа.

Промяната в подхода към конфликта на интереси би се отразила положително и върху общото равнище на социална компетентност в противодействието на корупцията, както и би ограничила негативните ефекти от разрастващите се, по-скоро репресивни по своя характер нагласи. Увеличаването на относителния дял на онези, които подкрепят прилагането на все по-строги наказания, влиза в противоречие с все по-масово споделяното разбиране за липса на конкретна практика по прилагането на достатъчно тежките съществуващи санкции. В този смисъл, преди да бъде продължен процесът на законодателно и нормативно уреждане на материята, свързана с конфликта на интереси, е необходимо да бъде преосмислена самата представа за неговата устойчивост и риск по отношение на качеството на публичните услуги и перспективите за професионално развитие на служителите в публичната администрация.

Основни компоненти на политиката за управление на конфликта на интереси в държавната администрация

Катя Христова-Вълчева

Целта на усилията за управлението на конфликтите на интереси е да поддържат почтеността на официалната политика и административните решения и да насърчават общественото доверие в държавната администрация. В условията на подготовка за пълноправно членство в Европейския съюз, българското законодателство бе в значителна степен адаптирано и осъвременено в съответствие с основните стандарти за регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация. Въпреки това, системните усилия за създаване и прилагане на устойчива политика за управление на конфликта на интереси е все още част от предстоящите за реализиране стратегически задачи, пред които е изправен процесът на административна реформа в страната.

Всяка политика за управление на конфликта на интереси включва разработването на два типа инструменти: а) за идентифициране на основните рискове от възникване на конфликти на интереси в организацията; б) за институционализиране на механизми относно дължимото поведение в рискова ситуация.

Проведената специализирана анкета сред служителите в държавната администрация позволи на експертния екип да открие възможните насоки за изработване на стандартизиран модел на процеса за събиране на информация и идентифициране на основните рискове за възникване на конфликт на интереси. От друга страна, проведеното изследване на практиките в някои европейски държави относно механизмите за управление на конфликта на интереси предоставя необходимия обем от експертиза, въз основа на който бе изготвен и предлаганият примерен модел за изработване на институционална политика по управление на рисковите ситуации.

Модел за идентифициране на рисковете за възникване на конфликт на интереси

Съществуването на конфликт на интереси в държавната администрация в много случаи се долавя интуитивно от самите служители. Успешното справяне с проявните форми на конфликт на интереси е свързано с унифициран подход, който предвижда прилагането на мерки и механизми, които представляват част от цялостната стратегия за противодействие на корупцията в съответната област. В много случаи е важно да бъдат изработени индикатори, които да определят по безспорен начин дали в държавната администрация

има конфликт на интереси и дали са предприети ефективни мерки за неговото преодоляване. Индикаторите представляват списък от въпроси, които имат за цел да установят доколко в съответната администрация има условия за проява на конфликт на интереси, до каква степен този въпрос е предмет на законодателна регламентация, запознати ли са служителите с механизмите за справяне с конфликт на интереси и мотивирани ли са да не допускат неговата поява.

Оценката на рисковите фактори, които предпоставят наличието на конфликт на интереси в работата на държавните служители, следва да обхване две основни направления: функционален анализ и политика по управление на човешките ресурси.

1. Функционален анализ

Рисковете от поява на конфликти на интереси могат да бъдат идентифицирани и оценени като се изследват функциите на организацията, извършваните от нейните служители дейности и външните контакти, които могат да влязат в конфликт със служебните задължения.

Функционалният анализ включва поредица от стъпки, чиято основна цел е да идентифицира пресечната точка на рискови дейности и дефицит на процедури по управлението на конфликта на интереси в работата на администрацията. Анализът следва да отчита както спецификите на външната среда – наличие на обща регулаторна рамка, наличие на правителствена политика, профил на обществените очаквания, така и характеристиките на вътрешната среда – проверка на съществуващите релевантни политики в организацията за разпоредби, касаещи конфликтите на интереси. Една ефективна политика за конфликт на интереси трябва да е подвластна на всички официални задължения, наложени на организацията и нейните служители от законодателството или други правила. Разпоредбите за конфликтите на интереси, заложи в акта, с който е била създадена административната структура (устав, устройствен правилник, закон, договор) обикновено определят процеса на вземане на решения, както и декларирането и регистрирането на финансови интереси.

От друга страна, анализът на вътрешната среда има за цел да открие рисковите административни позиции и звена, спрямо които политиката за управление на конфликта на интереси би следвало да предложи завишени стандарти и изисквания. Анализът трябва да се фокусира върху ролите и отношенията, специфични за дадената администрация чрез оценка на функционалните роли, отношенията "клиент – изпълнител", степента на оторизирана дискреционна власт. Анализът на вътрешната среда следва да се основава на обстойна оценка на плановете за управление на риска в организацията, вътрешните доклади и постъпилите оплаквания от граждани и клиенти.

В помощ на ръководителите на административни структури, за

целите на функционалния анализ бе изготвена матрица за предварителна оценка на риска от проявни форми на конфликта на интереси (виж Приложение 1). Матрицата е изградена на базата на оценка по три основни компонента: 1) функционални специфики на дейността, изпълнявана по силата на служебните задължения от работещите в административните структури; 2) проявни специфики на конфликта на интереси в рамките на отделните административни структури; 3) наличието (респективно липсата) на процедури, необходими за ефективното управление на конфликта на интереси в работата на администрацията.

Практиката показва, че в най-голяма степен на риск от проявна форма на конфликта на интереси са подложени служители, работещи в административни структури, чиято функционална специализация е свързана с разпореждането с ограничени ресурси (възлагане на обществени поръчки, издаване на лицензи, приватизация и други), назначаването и кариерното развитие в администрацията, монополното упражняване на дискреционна власт и управлението на ценна информация. Рисковите фактори могат да бъдат неутрализирани единствено ако организацията разполага с ефективно работещи механизми за управлението им чрез набор от процедури за вътрешна отчетност и одит, системен контрол, защита на служителите, сигнализиращи за потенциален конфликт на интереси, проверка на постъпилите жалби и поддържането на система за проверка на декларациите и консултации за работещите в администрацията. Дефицитът на пълния набор от процедури по управление на конфликта на интереси в комбинация с функционална специализация от рисков тип са сигурен индикатор за наличието на административни звена, силно уязвими за проявата на конфликт на интереси. Изправена пред подобна ситуация, административната структура следва да приложи стратегия за цялостна ревизия на организационните стандарти и практики: идентифициране и отстраняване на процедурните пропуски, последващо обучение на персонала, въвеждането на система за мониторинг върху политиката за управление на конфликта на интереси.

2. Политика за управление на човешките ресурси

Процедурите по назначаване в администрацията, атестирането и кариерното развитие на служителите следва да са устойчиво обвързани с политиката за управление на конфликта на интереси. Подобна взаимовръзка се гради върху създаването на необходимата инфраструктура за повишаване на квалификацията, продължаващо обучение по проблемите на управлението на конфликта на интереси и предоставянето на консултации за служителите, работещи в

административни звена, потенциално изложени на риск поради функционалната си специализация.

Изработването на ведомствена политика за управление на конфликта на интереси следва да се основава на първоначална оценка за степента на информираност и познаване на дължимото поведение от страна на държавните служители. Изследването, проведено сред служители в централната, областните и общинските администрации в рамките на настоящия проект е показателно за съществуващата диспропорция между познаването и практическото прилагане на съществуващата нормативна уредба относно конфликтите на интереси. Подобна диспропорция е показателна за липсата на системна политика за управлението на конфликта на интереси. От друга страна, съвсем оправдано би било очакването, че тя ще се задълбочава ако административните структури да насочат усилия за продължаващо обучение на служителите по прилагането на собствена политика за управление на конфликта на интереси.

В Приложение 2 е предложен набор от въпроси, които могат да се ползват от ръководителите на административни структури за идентифициране както на нивото на информираност на служителите относно действащите нормативни разпоредби по проблема, така и с оглед установяването на дефицити в съществуващата практика на организацията по управлението на конфликта на интереси. Провеждането на подобна анкета следва да се ползва както за целите на продължаващата професионална квалификация на служителите, така и с оглед дефинирането на конкретни подобрения в политиката на администрацията на базата на обратната връзка и вътрешната оценка. Такова изследване на вътрешната среда е задължителен компонент на фазата за подготовка на ведомствената политика за управление на конфликта на интереси, но също е и важен елемент от системата за оценка по приложението ѝ. В този смисъл подобна анкета е удачно да се провежда в интервал от две години, като резултатите от нея са използват за индикатори за ефективното въздействие на новата политика.

Основни компоненти на политиката за управление на конфликта на интереси в държавната администрация: стандарти и инфраструктура

Политиката за управление на конфликта на интереси следва да включва два основни компонента: от една страна това са ясно разписани стандарти за дължимото поведение от страна на държавните служители, от друга – изпълнението на стандартите трябва да бъде гарантирано от функционирането на необходимата инфраструктура, целяща предоставянето на консултации и провеждането на вътрешна оценка и контрол по провежданата политика.

1. Стандарти

Стандартите са ясно разписани правила за дължимото поведение от страна на служителите в определена административна

структура. Разписването на конкретните стандарти трябва да отчита резултатите от предварително проведения функционален анализ и проучването относно познаването на съществуващата правна рамка от страна на персонала. Пълният обем от стандарти, за който се счита че гарантира устойчиво управление на конфликта на интереси в държавната администрация, включва следните основни елементи:

- политика по отношение допълнително наемане на работа;
- политика за управление ползването на вътрешна информация;
- политика по отношение опорочени процедури поради недекларирани конфликти на интереси;
- политика за контрол върху подаръците;
- политика по отношение съвместителство на външни ангажменти;
- политика по отношение напускане на работа в държавния сектор.

Изработването на стандарти по описаните направления на политиката може да бъде осъществено, като се ползват насоките, представени в Приложение 3. За всяко от направленията на политиката са обособени ключови групи въпроси, които очертават основния комплекс от стандарти, необходими за системното прилагане на устойчиви и ефективни усилия за предотвратяване на конфликта на интереси в работата на администрацията. Разбира се, особено внимание следва да бъде обърнато на въпроса за дисциплинарни мерки и наказания, които произтичат от неспазването на установените с политиката стандарти.

2. Инфраструктура

Често проблемът за необходимата инфраструктура, която има за основна задача да гарантира изпълнението на политиката по управление на конфликта на интереси, бива negliжиран, поради което честа практика е административните структури да разполагат с писани правила, които обаче не гарантират постигането на необходимия превантивен ефект.

Политиката за управление на конфликта на интереси трябва ясно да опише разпределението на отговорностите по нейното изпълнение: ангажиментите на самата организация; задачите на специално натоварените с текущото ѝ приложение и усъвършенстване лица; процедурите за нейното изпълнение; механизмите за публичност по отношение на вътрешната и външната среда.

Политиката трябва да посочва, че организацията се ангажира с:

- въвеждането на система за управление на конфликтите на интереси под формата на ясни стандарти и процедури, които държавните служители трябва да следват;
- изграждане на организационна култура, която създава благоприятна среда за ръководителите и служителите да прила-

гат стандартите и процедурите, например чрез консултации, ръководство, основано на личния пример и прозрачно прилагане на политиката;

- редовното преразглеждане на политиката и управленските механизми, за да се осигури тяхната ефективност;
- получаването и проучването на оплаквания и жалби;
- докладването на нарушенията на външни институции, когато това е приложимо;
- ежегоден отчет за резултатите от провежданата политика и разрешаването на установените нарушения.

В рамките на създадената инфраструктура следва да бъдат обособени функциите на служител (екип от служители), отговорен за изпълнението на приетата политика. Най-общо тези функции са свързани с:

- оценка за текущото приложение на политиката и необходимостта от нейното усъвършенстване;
- предоставянето на информация или консултации по значението или приложението на политиката;
- поддържането на регистър на декларирани интереси.

Отговорният служител (екип от служители) трябва да заема достатъчно висока длъжност, за да може да инициира промени в политиката, ако е необходимо, но и да е достатъчно достъпен за служителите, които имат нужда от съвет. В идеалния случай отговорният служител следва да е участвал в написването на политиката и по тази причина ще разбира добре принципите в управлението на конфликтите на интереси.

Ключов компонент на необходимата инфраструктура за приложението на целенасочена политика за управление на конфликта на интереси е създаването на набор от ясни процедури и механизми чрез които се цели да бъде ефективно обезпечено изпълнението на въведените стандарти:

- процедури за деклариране наличието на интереси;
- стандартизирани формуляри за деклариране или регистриране наличието на интереси;
- процедури за идентифициране на конфликтите на интереси;
- процедури за отвод при наличието на конфликт на интереси;
- стандартизирани формуляри за разкриване на конфликт на интереси от други служители в администрацията;
- процедури за защита на служителите, подаващи сигнал за разкриването на конфликт на интереси;
- процедура за работа с регистъра и постъпилите декларации;
- процедури за провеждане на консултации по повод съмнение за конфликт на интереси;

- процедури за получаване на сигнали от граждани и клиенти на административната структура;
- план за обучение на служителите и ръководния персонал;
- процедура за вътрешен и външен контрол по изпълнението на политиката за управление на конфликта на интереси.

Всяка политика, чиято цел е осигуряване на максимална прозрачност в работата на държавната администрация, следва да отговори и на завишените изисквания за публичност, откритост за граждански контрол и отчетност. В този смисъл необходимите компоненти на политиката за управление на конфликта на интереси са механизмите за информираност на вътрешната и външната среда като:

- публикуване на политиката за управление на конфликтите на интереси на всички нива в организацията;
- информация за външните за организацията лица по повод политиката за управление конфликтите на интереси;
- представяне на позицията на организацията по повод управлението на разкрити конфликти на интереси пред всички заинтересовани страни, включително доставчици, клиенти, партньори и широката общественост.

Заклучение

Разработването на политика за управление на конфликта на интереси в държавната администрация все по-често се разглежда като интегрална част от модерната визия за осъществяването на открито и отговорно управление. За пример могат да бъдат посочени както иницирираната през 2007 година от заместник-председателя на Европейската комисия Сийм Калас “Политика за овладяване на сивата зона – управлението на конфликта на интереси в работата на администрацията”, така и по-широката стратегия за добро административно обслужване от страна на европейските институции, а също така и комплекса от препоръки на Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.

Функционирането на държавната администрация в режим на пълноправно членство на страната в Европейския съюз поставя нови изисквания и отговорности за гарантирането на максимални стандарти за прозрачност, безпристрастност и откритост на управлението, които могат да бъдат постигнати само чрез провеждането на кохерентна и устойчива политика за управление на конфликта на интереси в работата на българската администрация.

Приложение 1

Топография на риска за конфликт на интереси в администрацията

	Минимални рискове	Значими рискове
Функционални специфики		
Разпореждане с ограничени ресурси	+	+
Назначения и кариерно развитие в администрацията	+	+
Монопол върху дискреционна власт	+	+
Управление на ценна информация	+	+
Проявни специфики		
системни случаи		+
изключения	+	
колективни		+
индивидуални	+	
Процедурни специфики		
процедури за отчетност	+	-
системен контрол	+	-
проверка на декларации	+	-
консултации	+	-
проверка на жалби	+	-
защита на подаващите сигнали	+	-

Приложение 2

Примерна анкета

“Конфликт на интереси в публичната администрация”

1. Смятате ли, че сегашният статут на служителите в администрацията гарантира тяхната независимост от частни интереси?

(моля, посочете само един отговор)

- да, напълно	1
- по-скоро да, но зависи от личния и професионален морал	2
- по-скоро не	3
- трудно е да се прецени	4

2. Кои са основните проблеми пред административната реформа?

(моля, посочете на всеки ред по един отговор)

	Да	Не
- липса на достатъчен брой квалифицирани специалисти	1	2
- ниските трудови възнаграждения	1	2
- липсата на мотивация сред служителите	1	2
- високото равнище на корупционен натиск	1	2
- опитите за политически натиск	1	2
- липсата на ясни критерии за оценка на кадрите	1	2
- несъвършенства в нормативната база	1	2
- липса на добра координация и управление на ресурсите	1	2

3. На какво, според Вас, се дължи корупционният риск в администрацията?

(можете да посочите повече от един отговор)

- ниското заплащане	1
- липсата на контрол	2
- зависимостта от политиките	3
- друго: <i>(моля, напишете)</i>	4

4. Смятате ли, че достъп до позиции в публичната администрация у нас имат само достатъчно добре подготвени специалисти?

(моля, посочете само един отговор)

- да, категорично	1
- да, но само в отделни сектори	2
- не	3

5. Кога, според Вас, съществува по-висок риск от конфликт на интереси?

(моля, посочете на всеки ред по един отговор)

	Да	Не
- при назначаването на служители в администрацията	1	2
- при определянето на възнаграждението на служителите	1	2
- при повишението на служителите	1	2
- при търгове или избор на външни изпълнители	1	2

6. Допустимо ли е лице, изпълняващо функциите на общински съветник, да бъде назначавано като служител в друга административна структура?

(моля, посочете само един отговор)

- да	1
- не	2

7. Възможно ли е лице, което активно участва в живота на политическа партия, да бъде назначавано за служител в публичната администрация?

(моля, посочете само един отговор)

- да	1
- не	2

8. Допустимо ли е в една и съща администрация, но на различни управленски позиции да работят съпрузи?

(моля, посочете само един отговор)

- да	1
- не	2

**9. Съществуват ли възможности за участие на служителите
в търговска дейност, без това да представлява конфликт на
интереси?**

(моля, посочете само един отговор)

- да	1
- не	2

10. Могат ли да бъдат определени като свързани лица хора, които:

(моля, посочете на всеки ред по един отговор)

	Да	Не
- са роднини по права линия	1	2
- лицата, едното от които е направило дарение на другото	1	2
- роднините по сватовство до трета степен, включително	1	2
- съученици или състуденти	1	2
- лицата, едното от които участва в управлението на дружество, в което другото притежава акции	1	2

**11. Необходимо ли е, според Вас, да бъде въведена абсолютна
забрана за всякакви допълнителни дейности на служителите в
администрацията?**

(моля, посочете само един отговор)

- да	1
- не	2

**12. Необходимо ли е, според Вас, да бъде проверявана
достоверността на подадените декларации за конфликт на
интереси?**

(моля, посочете само един отговор)

- да	1
- не	2

**13. През последната календарна година декларирали ли
сте промяна във Вашия социален статус, която би могла да
представлява потенциален риск за конфликт на интереси?**

(моля, посочете само един отговор)

- да	1
- не	2

14. Смятате ли, че служител, който не участва във вземането на решения, но разполага с информация за конфликт на интереси, трябва да уведоми ръководството?

(моля, посочете само един отговор)

- да	1
- не	2

15. Моля, посочете в кои от представените случаи е допустимо назначаването на лице за държавен служител?

(моля, посочете на всеки ред по един отговор)

	Да	Не
- ако лицето подпише декларация по чл. 7, ал. 2 от Закона за държавния служител, като писмено потвърди, че е предприело необходимите постъпки пред съда за закриване на фирмата, чийто едноличен собственик е	1	2
- за директор в дирекция да бъде назначено лице, което е активист на политическа партия	1	2
- да бъде назначено като главен секретар лице, което е член на ръководството на политическа партия	1	2

16. Кои от съществуващите предпоставки за възникване на конфликт на интереси са налице във Вашата административна структура?

(моля, напишете)

.....

.....

.....

17. Известни ли са Ви случаи, при които заради конфликт на интереси са били отстранявани служители от Вашата административна структура?

(моля, посочете само един отговор)

- да	1
- не	2

18. Ефективни ли са, според Вас, гаранциите за ненамеса на лица, заемащи изборни длъжности в дейността на администрацията?

(моля, посочете само един отговор)

- да	1
- не	2

19. Смятате ли, че етичните кодекси в администрацията са ефективно средство за противодействие срещу корупционния риск?

(моля, посочете само един отговор)

- да	1
- не	2

20. Когато имате съмнение за наличието на конфликт на интереси при изпълнение на служебните Ви задължения Вие:

(моля, посочете на всеки ред по един отговор)

	Да	Не
- се консултирате как да постъпите с по-опитни колеги	1	2
- задължително отнасяте въпроса към прекия си ръководител	1	2
- опитвате сам да разрешите дилемата	1	2
- следвате процедурата за отвод в процеса на вземане на решение	1	2

21. Моля, посочете Вашия общ и служебен трудов стаж в държавната администрация

(моля, посочете само един отговор)

- общ трудов стажГОДИНИ.....МЕСЕЦИ
- служебен трудов стажГОДИНИ.....МЕСЕЦИ

22. Каква е Вашата възраст?

(моля, посочете)

- до 25 години	1
- от 26 до 35 години	2
- от 36 до 45 години	3
- от 46 до 55 години	4
- над 55 години	5

23. Какво е Вашето образование?*(моля, посочете)*

- средно и средно специално	1
- висше	2

24. Притежавате ли някаква допълнителна квалификация?*(моля, напишете)*

.....

.....

.....

25. Участвали ли сте в курсове по етика в администрацията или обучение, насочено към противодействие на корупцията?*(моля, посочете само един отговор)*

- да	1
- не	2

Приложение 3

Изработване на стандарти за целите на политиката за управление на конфликта на интереси в държавната администрация

1. Допълнително (“по съвместителство”) наемане на работа

- Определила ли е организацията своя политика и произтичаща от нея административна процедура за одобрение при наемане на работа по съвместителство?
- Запознати ли са всички членове на персонала със съответната политика и процедура?
- При разглеждането на молбите за одобрение управителното тяло взема ли предвид възможността за конфликт на интереси вследствие на предлаганата допълнителна работа?
- Налице ли е разрешителен режим, съгласно който членове на персонала могат предварително да искат одобрение за започване на друга работа, запазвайки настоящото си служебно положение?
- Как се прилага въпросната политика – последователно и отговорно, така че служителите да се чувстват достатъчно стимулирани да искат одобрение?
- Одобрените молби преразглеждат ли се периодично, за да се прецени тяхната уместност?

2. “Вътрешна” информация

- Формулирала ли е организацията своя политика и административна процедура, които да гарантират сигурността на “вътрешната информация” и да предотвратяват злоупотребата с нея от страна на служителите? Това се отнася главно за поверителната информация, получена по особен ред от частни лица или служители при изпълнение на служебните им задължения, и в частност за:
 - търговски деликатна бизнес информация,
 - информация относно данъчното облагане и други регулаторни мерки,
 - информация от лично естество,
 - информация относно правоприлагане и съдебно преследване,
 - информация относно икономическата политика и управлението на финансите от страна на ръководството.
- Запознати ли са всички членове на персонала с въпросната политика и процедура?

- Наясно ли е ръководството с отговорностите си по прилагане на споменатата политика?

3. Договори

- Може ли организацията да гарантира, че служителите, взели участие в подготовката, сключването, управлението или прилагането на обвързващ я договор, са заявили всички свои лични интереси, които имат отношение към договора?
- Разполага ли организацията с правомощия, произтичащи от общоправни или специални договорни разпоредби, да анулира даден договор, в случай че скрит конфликт на интереси или корумпираност на една от договарящите се страни опорочава съществен елемент на договора?
- Ако се установи, че договорът е опорочен поради скрит конфликт на интереси или корумпираност на настоящи или бивши служители на организацията, преразглежда ли тя други важни решения, взети от длъжностните лица в това им качество, за да е сигурна, че те също не са опорочени от премълчан конфликт на интереси?

4. Подаръци и други форми на благодетелстване

- Текущата политика на организацията отчита ли конфликтите на интереси, произтичащи както от традиционните, така и от новите форми на подаръци и благодетелстване?
- Разполага ли организацията с установена административна процедура за контрол върху подаръците (тук например могат да се посочат допустимите и недопустими подаръци), за приемането на определен тип подаръци от името на организацията, както и за декларирането на по-значими подаръци, получени от служителите?

5. Очаквания на семейството и средата

- Отчита ли организацията възможността за конфликти на интереси, породени от очакванията спрямо отделните държавни служители на най-близките им роднини или на средата им (включително религиозни или етнически групи), особено в един мултикултурен контекст?

6. "Външни" ангажименти

- Посочила ли е организацията обстоятелствата, при които

държавен служител може да съвместява пост в борда или управителното тяло на “външна” организация, която обаче е в договорни, регулаторни, партньорски или спонсорски отношения с тази на служителя? Като примери могат да се посочат:

- обществена група или НПО;
 - професионална или политическа организация;
 - друга правителствена организация или орган;
 - корпорация с държавно участие или държавна търговска организация.
- Определила ли е организацията разрешителен административен режим за подобни съвместителски назначения, при които са възможни конфликти на интереси?

7. Бизнес дейности или дейност в сферата на неправителствени организации (НПО) след напускане на работа в държавния сектор

- Разполага ли организацията с правомощия, произтичащи от общоправни или трудово-наемни разпоредби, да определя условията, при които бивши държавни служители могат да работят във “външна” организация или орган, които обаче са в договорни, регулаторни, партньорски или спонсорски отношения с бившия работодател?
- Дали организацията прилага активно разрешителни режими, съгласно които държавни служители, които възнамеряват да напуснат работа, могат да се насочат към заетост, наемане на работа или каквато и да е друга дейност в орган, където е възможно да възникне конфликт на интереси, компрометиращ организацията?
- Ако служител напусне организацията заради работа или дейност в рамките на НПО, без да е спазил предвидената процедура по одобрение, преразглеждат ли се решенията, които въпросният служител е взимал в това си качество, за да се гарантира, че те не са опорочени от премълчан конфликт на интереси?

ЗА АВТОРИТЕ

Доц. д-р Антоний Гълъбов е доктор по социология, научен сътрудник към Института по социология, БАН, хоноруван преподавател по "Социология на администрацията" и "Увод в социологията" към департамент "Политически науки" на Нов български университет, хоноруван асистент по "Анализ на съдържанието" и "Социология на масовите комуникации" в Катедра "Социология", Философски факултет, Софийски университет "Св. Климент Охридски". Той е консултант на редица неправителствени организации, работещи в сферата на човешките права, етнически и религиозни различия, прозрачност на ниво местна власт, културни индустрии, информация и връзки с обществеността.

Ася Кавръкова е директор на програмите "Европейска интеграция и регионална стабилност" и "Гражданско общество" в институт "Отворено общество" – София. Защитила е магистърска степен по право и магистърска степен по европейска интеграция в Софийския университет "Св. Климент Охридски". Притежава богат опит в областта на развитие на гражданското общество, европейската интеграция на България, публично-частните партньорства, конфликт на интереси в публичната администрация.

Катя Христова-Вълчева е преподавател по политически науки и европейска интеграция към департамент Политически науки на Нов български университет и директор на бакалавърска програма "Политически науки на френски език". От 2001 година е "Жан Моне" лектор по европейска политика. Притежава дългогодишен практически опит по проблемите на политическата корупция като бивш изпълнителен и програмен директор на Асоциация "Прозрачност без граници". Основните насоки на преподавателската и изследователската ѝ работа са в областта на политическите процеси в ЕС, представителство на интереси, административна реформа.

Д-р Луис де Суза е изследовател в Европейския университет във Флоренция. Има Магистърска степен по международни отношения от Центъра за международни изследвания към Университета в Кеймбридж, Великобритания. Има опит като изследовател в програма "Политология" на Австрийския национален университет, както и като асистент в магистърската програма по политология. Водещ социолог към редица проекти в сферата на противодействие на корупцията.