

# **Насоки за превенция, противодействие и предотвратяване на корупция и неетично поведение**



## **Общи положения**

1. Настоящите насоки предоставят базова практическа информация за корупцията и способите за превенция и предотвратяването ѝ.

1.1. Насоките имат за цел да ориентират служителите за поведението им и установяването на ефективна антикорупционна етика в администрацията на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР).

1.2. Насоките подпомагат служителите в работата им с гражданите и потребителите на административни услуги, както и допринасят за повишаване на знанията им за корупционните модели и как да им противодействат.

## **Характеристика на корупцията**

2. Корупцията нанася значителни и трудно поправими вреди на държавата, на обществото, на икономиката и на отделните хора. Тя подкопава институциите, като отслабва доверието в тях, както и способността им да провеждат публични политики и да предоставят качествени обществени услуги. Корупцията създава условия, способстващи за процъфтяване на организираната престъпност и за враждебна външна намеса.

2.1. Успешните превенция, предотвратяване и борба с корупцията са от съществено значение както за защитата на моралните, социалните и икономически ценности на обществото като цяло, така и за ефективността на прилаганите от властите политики, за утвърждаването на върховенството на закона и на доверието в управляващите и в публичните институции.

### 3. Дефинирането на термина “корупция” не е лесно!

Етимологията на думата произхожда от латинския глагол „corumpere” – развалям, развърщвам, подкупвам.

#### 3.1. Две от възможностите за обобщена дефиниция на понятието корупция са:

➤ Злоупотреба с икономическа, политическа, административна и съдебна власт, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на личността, на конкретната общност или на цялото общество.

➤ Антиобществено явление, характеризиращо се с морална поквара на личността или социална група и с противозаконно използване на служебно или друго положение за получаване на противозаконна облага. Най-ярка проява на корупцията е подкупът. Определението за класическия подкуп е: „който получи или съответно даде пари или друга имотна облага, за да се извърши нещо, което му се следва по служба.“

#### 3.2. Примери за различни видове корупция:

➤ Според служебното положение на участващия в корупционната сделка служител корупцията е политическа (голяма) или бюрократична (малка).

➤ Корупцията е системна, когато съществуват бюрократични предпоставки за нейната повторемост (липса на контрол, чиновнически монопол върху определена услуга, непрозрачност).

➤ Корупцията може да бъде пряка – когато в резултат на подкуп непосредствено се облагодетелства съответният служител, или косвена – когато срещу нерегламентирана услуга се получават определени предимства за близки, приятели или стратегически и делови партньори.

3.3. Корупцията е престъпление, ако конкретно действие или бездействие е определено в закона като престъпление. Типичен пример е подкупът. „Корупционни престъпления“ са и престъпленията по служба, длъжностните присвоения и др.

3.4. Наказателното преследване на корупционните прояви цели както справедливо наказание за корумпираните служители, така и възпиращо и превантивно действие. **Когато корупцията е в особено големи размери, наказателното преследване е единственият ефективен метод за противодействие.**

3.5. Корупцията нарушава правата на гражданите - нашите права.

4. Моделът, описващ основните фактори, влияещи върху корупцията, е:

$$K = M + B - O$$

**K** – корупция;

**M** – монополни права;

**B** – възможност за взимане на решение;

**O** – отговорност.

5. Рискови за корупция сфери са:

➤ Регулаторните дейности;

➤ Контролът;

➤ Обществените поръчки.

## Корупционни прояви, характерни за държавната администрация

6. Бюрократична е онази публична структура, която се отличава със сложни и неясни правила на функциониране, дублиране на функции и правомощия, липса на прозрачност за публичните услуги, отсъствие на необходимия ведомствен контрол, с прекомерна дискреция (тук: свободата на избора при вземане на решение) на отделния служител и т.н. На практика бюрократичната структура води до това, че вместо да предоставят услуги на гражданите, съответните чиновници поставят гражданите в зависимост от собствения си интерес. Те престават да бъдат обществени служители и третират клиентите си като просители. Дейността им е в нарушение на принципите на административното право и изобщо на доброто управление, а именно: надеждност и предсказуемост, откритост и прозрачност, отчетност, ефикасност и ефективност.

7. Корупционни прояви, които се срещат най-често в държавната администрация, са:

➤ *Подкуп* - предлагането, даването, получаването или искането на нещо ценно с цел оказване на влияние върху действията на служителите; може да взема формата на неподходящи подаръци или неуместно спонсорство както за политиците, така и за служителите в администрацията.

**Провокацията към подкуп** е преднамерена дейност със специална цел, която се проявява в две насоки:

- да се предизвика провокирания към конкретното деяние, и
- това да се използва за изобличаване в престъпление.

➤ *Непотизъм* - облагодетелстване на членове на семейството при назначаването на служители, възлагането на обществени поръчки, издаване на лицензии и разрешения и др.

➤ *Злоупотреба*

- с власт (ръководител – подчинен) - злоупотреба с положение на йерархическа зависимост и/или чрез даване, получаване или обещаване на облаги, за да се извърши или не дадено действие, изготви или пропусне да се изготви документ, или да се изготви с определено съдържание, създаване на прекомерни трудности и несъответстващи и/или нерегламентирани задължения и др. подобни върху лице в йерархическа подчиненост или извършвано от лице, упражняващо контрол;

- със служебно положение - изпълнението или неизпълнението от длъжностно лице на действие в нарушение на нормативни разпоредби при изпълнение на служебните му функции с цел получаване на неследваща се облага за него или друго физическо или юридическо лице;

- с влияние - използването на позиция на сила спрямо лице за упражняване на натиск върху него, с или без пряка заплаха, по начин, който ограничава значително възможността му да вземе законосъобразно и обосновано решение или изобщо да вземе решение;

- с информация - разгласяването, предоставянето, публикуването, използването или разпространението по друг начин на факти и обстоятелства, които са служебна или търговска тайна и за които не е получено съответното разрешение от оправомощените лица;

- с доверие - когато служител действа съзнателно против интересите на администрацията и уронва престижа на институцията;

- с право - упражняването на право само с намерение да се увредят законните права и интереси на други лица;

- с имущество - умишлено присвояване или друго отклоняване от длъжностно лице, в негова полза или в полза на друго физическо или юридическо лице на имущество, публични или частни средства или на какъвто и да е предмет с определена стойност, поверени му в качеството му на длъжностно лице.

➤ *Измама* - преднамерено действие или бездействие на едно или повече лица от ръководството, лица, които са натоварени с общо управление, служители или трети лица, включващо използването на заблуда за придобиването на материални облаги, причиняване на имуществена вреда или придобиване на несправедливо или незаконно предимство.

Измамата е умишлено действие, което може да е свързано с:

- изпращането или представянето на грешни, неточни или непълни документи, което води или би могло да доведе до злоупотреба или неоправдано използване на средства от бюджета;

- прикриване, затаяване на информация в нарушение на конкретно задължение, водещо до злоупотреба или неоправдано използване на средства от бюджета;

- разходване на средства от бюджета за цели, различни от тези, за които са отпуснати първоначално.

Елементи, които предопределят извършването на измама:

- Възможност (напр. слабости в системите за управление и вътрешен контрол);

- Обосноваване (оправдание за поведението чрез намирането на доводи за деянието);

- Мотив от финансово естество (алчност, лични финансови проблеми, индивидуални пороци).

➤ *Конфликт на интереси* - възниква, когато служител има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. Конфликтът на интереси е една от най-благодатните територии и ситуации, генериращи злоупотреба със служебно положение и власт, т.е. корупция. По-голямата част от злоупотребите с власт се проявява чрез предоставяне на неправомерни услуги. Подобни услуги може формално да не са противозаконни, но при тях се реализира конфликт на интереси.

➤ *Привилегиите* са обществено непоносими и като цяло косвено се заплащат от държавния бюджет, поради което те често се определят като корупционни прояви.

8. Примери за индикатори за корупция:

➤ Необяснимо или внезапно увеличаване на благосъстоянието на служител;

➤ Неспазване на процедурите за редовното отчитане на финансовите средства;

➤ Получаване на подаръци в натура;

➤ Необяснимо благосклонното отношение на служител към даден потребител/изпълнител в течение на определен период от време.

➤ Тясна социализация или лични контакти между служител и потребител/доставчик на услуги или стоки;

➤ Служителят не е попълнил декларация за липса на конфликт на интереси.

## **Превенция и противодействие на корупцията**

9. Ограничено ниво на корупция е налице в държави, където има стабилност на демократичните институции, правов ред, прозрачност на администрацията и силно гражданско общество.

9.1. Корупцията е явление, което се проявява под различни форми и обхваща всички страни на живота, поради което борбата против корупцията трябва да включва комплекс от мерки и да ангажира възможно по-широк кръг хора и институции. Срещу корупцията се борят както властите (законодателна, изпълнителна и съдебна), така и неправителствени организации, медии, бизнес-организации и т.н.

9.2. **Успешното противодействие** срещу корупцията изисква:

- **Политическа воля и действие;**
- **Икономически реформи** (дерегулация, опростяване на таксите, бюджетна реформа);
- **Институционална реформа;**
- **Финансов контрол и отчетност;**
- **Независима съдебна власт;**
- **Гражданска воля и упражняване на граждански контрол върху властите;**
- **Ангажирани (т.е. проактивни) медии.**

10. **Антикорупцията е сбор от мерки** (дейности, инициативи и проекти), **насочени към ограничаването на корупцията, нейното овладяване и поставяне под контрол.**

10.1. Защитата от корупцията се изразява в ефективни идентификация, превенция и контрол.

10.2. Ефективното противопоставяне на корупцията включва предприемане на превантивни мерки от страна на администрацията за предотвратяване на корупционни практики, вкл. периодично осъвременяване на правилата за професионална етика, повишаване нивото и ефективността на вътрешния одит и мониторинг, на степента на отчетност, на стандартите в антикорупционното образование и прилагане на наказания за неспазване на нормативни и административни разпоредби.

10.3. Служителите трябва да познават етичните принципи и правила, залегнали в правилата за професионална етика; да се наблюдава спазването на правилата за професионална етика и да се актуализират при разширяване на етичните параметри.

11. **Основните принципи на превенция** на корупцията са:

- **Своевременност;**
- **Всеобхватност;**
- **Законност;**
- **Зачитане на правата и достойнството на служителите;**
- **Неизбежност;**
- **Изграждане на ефективна система за наблюдение и оценка;**
- **Разработване и внедряване на съвременни методологии, техники и индикатори за разкриване на измами, нередности и корупционно поведение;**
- **Равнопоставеност.**

12. **Превенцията** е недопускане на предпоставки за възникване на корупция . Тя включва различни дейности за преодоляване на причините за поява на корупция или нейното ограничаване, стремеж да се подобрят административните дейности и услуги, отчетността и прозрачността в действията на служителите и засилване на вътрешния и гражданския контрол.

12.1. Превенцията включва изследване на рисковите места, където може да се появи корупция в администрацията.

13. Основен индикатор за съществуването на корупционен риск е корупционният натиск - наличието на конкретно предложение за встъпване в корупционна сделка.

13.1. **Корупционният натиск** може да бъде външен и вътрешен.

➤ Външният натиск е в отношенията между служителите и клиенти на публичната институция.

➤ Вътрешният натиск е в случаите, когато служители в публични организации са инициатори на корупционната сделка, разпореждайки на своите подчинени по служба умишлено да нарушат правилата с оглед получаването на известна изгода.

13.2. Основният мотив при корупционната сделка е материалният интерес. Корупционният интерес свидетелства за теоретична възможност за корупция в рамките на съществуваща организационна система и при съчетаване на съществуващо търсене и предлагане на умишлено нарушаване на правилата.

14. Превенцията и противодействието на корупцията включват най-малко следното:

- Дейности за противодействие на корупцията;
- Противопоставяне на проявите на корупция от страна на служителите;
- Обучение по превенция и противодействие на корупцията;
- Повишаване на общественото доверие в морала и професионализма на служителите;
- Наказание.

15. Превенцията на корупцията има различни форми, като например:

- Спазването на закона;
- Административно обслужване на едно гише;
- Получаване на административни услуги по електронен път;
- Прозрачни и публични административни процедури;
- Публикуване на отчети на интернет сайтовете на съответните администрации;
- Прилагане на кодекси за етично поведение на служителите;
- Сигнализиране за корупционни практики на място в администрацията.

16. **Образованието** се счита за най-успешното средство за борба с корупцията. То изгражда ценности, чувство за професионализъм, на принадлежност, съзнание за гражданско, професионално и етично поведение, спомага за осъзнаване на последствията.

16.1. Антикорупционното образование е система от знания, умения, отношения и правила на поведение, които правят личността неподвластна на подкупничество, в която и сфера на социалната практика да се реализира.

16.2. Антикорупционното образование включва:

- Повишаване на информираността относно същността, сферите, формите и моделите на корупционно поведение;
- Повишаване възможностите за разпознаване на разновидностите на корупция механизмите за реализирането им;
- Разбиране и анализ на причините и факторите за доминиране на користни интереси сред определени групи от обществото;
- Повишаване на възможностите за адекватна оценка на мотивите, корупционните действия и резултатите от подкупното поведение на недобросъвестни служители.

17. **Упражняването на държавна власт**, в т.ч. предоставянето на административни услуги, **чрез средствата на информационните технологии** означава намаляване на бюрокрацията и създаване на среда, предотвратяваща корупцията.

17.1. Широкото използване на съвременни информационни технологии, включително на електронните комуникации, в администрацията е необходимо условие както за повишаване на нейната ефективност и подобряване на административното обслужване, така и за ограничаване на причините и възможностите за корупция.

17.2. Бързината и качеството на услугите, които извършва администрацията в условия на публичност и прозрачност, са едни от важните фактори, формиращи отношението на гражданите към властта.

## Интегритет

18. Буквалното значение на думата е “недокоснат”, “цялостен”, здрав, последователен, морален, както и истинен. Обикновено се добавя към описанието и думата “неподкупен”.

**18.1. Интегритет – това е набор от вътрешни убеждения, според които служителят върши нещата, които смята за правилни и отхвърля онези, които са в противоречие с неговите принципи.**

18.2. Интегритетът е личният етичен кодекс, според който едно лице действа без значение от обстоятелствата, последствията, външния натиск и личната изгода.

19. **Форми на интегритет**, които най-често се демонстрират на работното място, са надеждност, честност, лоялност, морална зрялост и добра преценка. Това означава, че служителят:

- Действа в съответствие с това, което казва;
- Е надежден и почтен;
- Общува честно и открито;
- Действията му демонстрират ценностите, зад които застава;
- Умее да признава грешките си.

20. Интегритетът на работното място е важен, защото насърчава и демонстрира етичната културата в организацията. Организациите, които вдъхват доверие и функционират според ясни и почтени правила, обикновено имат и надеждни служители, които следват това, за което са се споразумели.

20.1. Служителите без интегритет е по-вероятно да излъжат и да участват в неетични действия. Липсата на интегритет може да доведе до: кражба на фирмена информация, ресурси и време, финансови злоупотреби, неоправдано отсъствие от работа, фалшиви болнични, закъснения, изопачаване на истината защо една задача не е завършена качествено или навреме, агресия, липса на професионална етика, преследване на лични интереси, лошо обслужване, negliжиране на обучения и задължения, грешки, лоша преценка и незаинтересованост.

## Етика и етично поведение

**21. Етиката е стандарт за добро поведение на служителите.**

21.1. Етичното поведение гарантира, че общественият интерес се поставя над личните интереси на отделния служител.

21.2. Етичният кодекс задава стандартите за интегритет, отговорност, отчетност, поведение, което не се базира на личен интерес, и справедливо и равнопоставено отношение към гражданите и бизнеса.

22. Съществуват **пет основни принципа за етика на държавната администрация**:

- Законност и легитимност,
- Уважение към другите,
- Почтеност,
- Усърдие и старание, и
- Ефикасност и ефективност.

23. **Други източници** на етични стандарти са:

- Норми в общността и лични ценности;
- Организационна култура и практика.

## **Приложение на правилата за етично поведение**

24. Служителят трябва да се подчинява на **върховенството на закона** и да изпълнява своите задължения в съответствие с Конституцията и законите на страната, като защитава интересите на обществото по съвест и вътрешно убеждение. При изпълнение на своите отговорности **служи на обществения интерес и се стреми да изгражда доверие** между КЕВР от една страна и гражданите и потребителите на административни услуги, от друга.

25. Служителят трябва да **действа безпристрастно и законосъобразно** при изпълнение на задълженията си. Той не може да има специално отношение или да отдава предимство на което и да било физическо или юридическо лице, различно от това, което дължи на всяко друго.

26. Служителят трябва да изпълнява работата си при условията на **публичност, като същевременно не бива да разкрива информация, която съставлява служебна тайна или лични данни.**

27. Служителят **не използва служебното си положение в свой или друг личен интерес с цел извличане на пряка или косвена облага от това** и не допуска в своята работа създаването или разпространението на корупционни практики. Той не предприема действия, с които да осигури своето бъдещо професионално присъствие в обект, над който е осъществявал контрол, докато е бил служител на комисията.

28. Служителят изпълнява задълженията си **професионално, компетентно и безпристрастно**. Той изпълнява задълженията си като създава условия за добросъвестност, достъпност и равнопоставеност на разглежданите случаи, и предоставя административните услуги своевременно и в регламентиранияте срокове.

29. Служителят **в личното си поведение се придържа към общоприети морални ценности и добродетели**, като не допуска недостойно поведение.

30. Служителят **защитава и опазва поверената му собственост и не я използва за други дейности, освен за предвидените**. Той информира ръководителите си за случаи на разхищение, злоупотреба или корупция.

31. Служителят **създава условия за колегиална работна среда в дух на коректност и лоялност, в своите действия и изяви не уронва личното достойнство на колегите си, с поведението си не поставя под съмнение техния професионализъм и им оказва съдействие при изпълнение на служебните им задължения.**

32. Служителят не участва в решаването на въпроси, които пораждаат основателно съмнение за наличието на пряк или косвен, материален или нематериален интерес. В тези случаи той е длъжен да си направи отвод.

33. Служител, на когото са станали известни обстоятелства за наличие на конфликт на интереси, може да поиска отвод от участие на заинтересованото лице при решаване на конкретния случай.

34. Всеки, който разполага с данни за корупция или за конфликт на интереси за служителите в администрацията на КЕВР, е длъжен да подаде сигнал по обявените канали.



Изготвени съгласно заповед № 3-ОХ-86 от 01.12.2023 г. от:

Николай Георгиев, началник на отдел „Финансово-стопанска дейност“, дирекция „Обща администрация“,

Наталия Кирова, главен експерт в дирекция „Обща администрация“ и

Агапина Иванова, държавен инспектор в КЕВР

Одобрени от председателя на КЕВР въз основа на Доклад с вх. № О-Дк-609 от 19.12.2023 г.