
ETHICS AND STANDARDS OF CONDUCT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Gergana Kresnaliyska

South-West University “Neofit Rilski”, Blagoevgrad, Bulgaria, kresnaliyska@law.swu.bg

Abstract: Ethics and standards of conduct in public administration are a key component of public relations. The most important criterion for ethics in public administration should be the "public interest", as the public administration has as its main purpose to meet public needs and to defend the interests of citizens and organizations. The public interest is the principal determinant of whether a certain behaviour in public administration is ethical or not. However, it is necessary to emphasize that to proclaim the public interest, it must be regulated in the Constitution and the laws of the country. The dynamics of development and the growing public attention to the ethical aspects of public administration determine the indisputable relevance of the studied issues. The present study aims to analyze the importance of administrative ethics and to outline the main trends in the field of ethics and standards of conduct in public administration. In connection with the goal thus defined, the main scientific tasks consist in the following: to analyze the essence and the main characteristics of the administrative ethics; to consider the main factors influencing administrative ethics; to analyze the most important elements of the ethical infrastructure and to outline the important role of the codes of ethics. In methodological terms, the development is based on the application of the following types of research methods: desk research, secondary data analysis, content analysis. Due to the complexity and specificity of the researched issues, a complex scientific toolkit was used in the process of the work. Based on the analyses made, the following main results can be pointed out: issues of ethics in public administration are becoming increasingly important; the lack of ethics in public administration is much more noticeable than its presence; codes of ethics play a key role in the ethical infrastructure. A main conclusion can be made that ethical behaviour in public administration is a key factor for good governance. It is recommended to apply a set of tools to stimulate ethical behaviour in the public administration, as this will contribute to increasing public confidence and raising the prestige of the civil service.

Keywords: ethics, administrative ethics, ethical standards, public administration, code of ethics

ЕТИКА И СТАНДАРТИ НА ПОВЕДЕНИЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Гергана Кресналийска

Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград, България, kresnaliyska@law.swu.bg

Резюме: Етиката и стандартите на поведение в публичната администрация са ключов компонент на обществените отношения. Най-важният критерий за етичност в публичната администрация трябва да бъде „общественият интерес“, тъй като публичната администрация има за свое основно предназначение да удовлетворява обществените потребности и да отстоява интересите на гражданите и организациите. Общественият интерес е принципният определител дали определено поведение в публичната администрация е етично, или не. Необходимо е обаче да се подчертае, че за да се провъзгласи общественият интерес, той трябва да бъде регламентиран в Конституцията и законите на страната. Динамиката на развитие и нарастващото обществено внимание към етичните аспекти на държавното управление обуславят безспорната актуалност на изследваната проблематика. Целта на настоящото изследване е да се анализира значението на административната етика и да се очертаят основни тенденции в областта на етиката и стандартите на поведение в публичната администрация. Във връзка с така дефинираната цел основните научни задачи се състоят в следното: да се анализират същността и основните характеристики на административната етика; да се разгледат основните фактори, влияещи върху административната етика; да се анализират най-важните елементи на етичната инфраструктура и да се очертае важната роля на етичните кодекси. В методологически план разработката се основава на приложението на следните видове изследователски методи: кабинетно проучване, вторичен анализ на данни, анализ на съдържанието. Поради сложността и спецификата на изследваната проблематика в процеса на работата е използван комплексен научен инструментариум. Въз основа на направените анализи може да се посочат следните основни резултати: въпросите за етиката в публичната администрация придобиват все по-голямо значение; липсата на етика в публичната администрация се забелязва много повече отколкото наличието ѝ; етичните кодекси притежават ключова роля в етичната инфраструктура. Може да се направи основен извод, според който етичното поведение в публичната администрация е ключов фактор за добро държавно управление.

Препоръчително е прилагането на комплекс от инструменти за стимулиране на етично поведение в публичната администрация, като това ще допринесе за повишаване на общественото доверие и за издигане на престижа на държавната служба.

Ключови думи: етика, административна етика, етични стандарти, публична администрация, етичен кодекс

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Доброто управление в европейските му измерения е поставено като необходимо изискване за публичната администрация – както на централно, така и на местно ниво. Правото на добро управление е издигнато в ранг на основно право на гражданите на Европейския съюз (Кресналийска & Василев, 2018). Хартата на основните права на Европейския съюз определя сред основните права на гражданите: правото на добра администрация - чл. 41, и правото на сезиране на Европейския омбудсман за случаи на лоша администрация - чл. 43 (Charter of Fundamental Rights of the European Union). Етичното поведение в публичната администрация се явява ключов фактор за добро държавно управление. Целта на настоящото изследване е да се анализира значението на административната етика и да се очертаят основни тенденции в областта на етиката и стандартите на поведение в публичната администрация.

2. МЕТОДОЛОГИЯ

В методологически план разработката се основава на приложението на следните видове изследователски методи: кабинетно проучване, вторичен анализ на данни, анализ на съдържанието. Поради сложността и спецификата на изследваната проблематика в процеса на работата е използван комплексен научен инструментариум.

3. АДМИНИСТРАТИВНА ЕТИКА – СЪЩНОСТ И ХАРАКТЕРИСТИКА. ОСНОВНИ ФАКТОРИ, ВЛИЯЕЩИ ВЪРХУ АДМИНИСТРАТИВНАТА ЕТИКА

Етиката и стандартите на поведение в публичната администрация са ключов компонент на обществените отношения. Въпросът за етиката в публичната администрация е особено актуален, като актуалността на проблематиката „е резултат от устойчивата тенденция да нараства дефицитът на доверие на гражданите към публичната администрация” (Христов, Павлов, & Кацамунска, 2007, с. 211).

В редица публикации на международни институции и организации се поставя акцент върху начините и възможностите за ефективно противодействие на неетичното поведение в публичната администрация. Нещо повече, тези институции започнаха да разработват и да прилагат в дейността си различни инструменти за стимулиране на добри практики и етични стандарти в управлението на различни нива. Например, Европейският парламент одобри Европейски кодекс за добри практики на администрацията, който се прилага във всички европейски институции (в първоначалния си вид е одобрен през 2001 г., като разработката се позовава на актуализираната му версия).

„Етиката на държавните служители е производна на етиката на обществото като цяло в дадена държава.” (Къндева & Спиридонова–Хект, 2009, с. 256). Трудно е обаче да се даде едно цялостно и изчерпателно разбиране за понятието „етика на държавната служба”. „Етиката в държавната служба е специален вид етика.” (Христов, Павлов, & Кацамунска, 2007, с. 212). Д. Босаер и Кр. Демке (2005, с. 17) дават сравнително приемлива дефиниция за „публичната етика” като „свкупност от общи ценности и норми в публичната администрация”.

Понятията „етос”, „ценности”, „етика” и „поведение” могат да се разглеждат като четирите основни компонента, които съставят понятието „административна етика” (Христов, Павлов, & Кацамунска, 2007, с. 213; Павлов & Михалева, 2008, с. 198; Кресналийска & Чешмеджиева, 2014, с. 162), като тези компоненти имат следните характеристики:

- Етос – свкупност от идеали, които формират културата в публичната администрация;
- Ценности – възприети принципи или стандарти, които ръководят преценката кое е добро и кое е лошо в дейността на публичната администрация;
- Етика – правилата, които трансформират и внедряват етоса и ценностите в ежедневна практика;
- Поведение – конкретните действия и начини на поведение на държавните служители.

Във връзка с етичното поведение се прави разлика между понятията „неетично”, „незаконно” и „неправилно”, и на тази основа се разграничават три типа „лошо поведение” на служителите в публичната администрация (Къндева, 2007; Добрев, 2008; Христов, Павлов, & Кацамунска, 2007; Павлов & Михалева, 2008):

- Неетично – действие или поведение, което е в нарушение на етичните и морални стандарти и ценности;
- Неправилно – действие или поведение, което е в нарушение на нормалната практика;
- Незаконно – действие или поведение, което е в нарушение на закона.

Най-важният критерий за етичност в публичната администрация трябва да бъде „общественият интерес”, тъй като публичната администрация има за свое основно предназначение да удовлетворява обществените потребности и да отстоява интересите на гражданите и организациите. Общественият интерес е принципният определител дали определено поведение в публичната администрация е етично, или не. Необходимо е обаче да се подчертае, че за да се провъзгласи общественият интерес, той трябва да бъде регламентиран в Конституцията и законите на страната.

Моралните и социалните ценности, които намират израз в обществения интерес и оказват влияние върху ориентацията на административната етика, могат да бъдат групирани в различни категории. Е. Къндева (2007, с. 427-428) предлага схема за анализиране на типовете и нивата на обществен морал, която съдържа: „принципна честност и зачитане на закона”; „конфликт на интереси”; „служебна насоченост и процедурна честност”; „етика на демократичната отговорност”; „етика на определянето на държавната политика”; „етика на компромиса и социалната интеграция”.

Съществуват определени фактори, които влияят върху административната етика, и се класифицират като: външни и вътрешни (Къндева, 2007; Павлов & Михалева, 2008; Христов, Павлов, & Кацамунска, 2007).

Като основни външни фактори, оказващи влияние върху административната етика се определят (Къндева, 2007; Добрев, 2008; Павлов & Михалева, 2008; Христов, Павлов, & Кацамунска, 2007): ограниченост на ресурсите; искания на гражданите; засилен обществен интерес към администрацията; административната реформа; взаимодействия между държавния сектор и частния сектор; съвременни тенденции в социалните и моралните норми; интернационализация и глобализация и др.

Основните външни фактори, влияещи върху етиката и поведението на държавните служители, отразяват процесите на напрежение и противоречие в управлението на съвременната държава. Тези фактори се проявяват в администрацията на почти всяка държава, като някои от тях са с по-интензивно проявление в държави, които са в процес на реформиране и модернизиране на своите административни системи.

Вътрешните фактори, влияещи върху административната етика, са тези фактори, които съществуват и действат вътре в отделната административна организация. Най-важните вътрешни фактори се представят чрез инфраструктурата на административната етика (Къндева, 2007). „Етичната инфраструктура съдържа факторите, които влияят или даже определят етиката вътре в самата административна система. Етичната инфраструктура представлява съвкупност от елементи, които трябва да изпълняват три основни функции: насочване, контрол и управление.” (Къндева, 2007, с. 443).

Съотношението на елементите и тяхната ефективност за изпълнение на посочените основни функции зависи от културната и политико-административната среда в държавата. Самата инфраструктура е повлияна в голяма степен от външните фактори. Някои от най-важните елементи на етичната инфраструктура са (Къндева, 2007; Добрев, 2008): политическо ръководство; условия за организация на държавната служба; правила за контрол и отчетност; отговорности и стимули на служителите; изисквания за справедливо и еднакво отношение към всички служители; заплати и възнаграждения; сигурност в кариерата; обучение на служителите; етични кодекси.

Разграничават се следните форми на неетично поведение (Босаер & Демке, 2005; Христов, Павлов, & Кацамунска, 2007): корупция, измами, кражби, действия в конфликт на интереси, получаване на подаръци, злоупотреба с информация, дискриминация и сексуален тормоз и др. Необходимо е да се подчертае, че задълбоченото изследване на различните форми на неетично поведение в публичната администрация е обект на бъдещи разработки.

4. СЪВРЕМЕННИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА СТИМУЛИРАНЕ НА ЕТИЧНО ПОВЕДЕНИЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Едно от основните предизвикателства към държавното управление в съвременните условия, е институционалното обновление (Кресналийска & Мудурска, 2017, с. 10). Изследователите насочват вниманието си и към търсене на нови модели на държавно и публично управление (Кресналийска & Мудурска, 2017; Кресналийска & Василев, 2018) в отговор на предизвикателствата на динамично променящата се среда и нарастващите очаквания на гражданите и бизнеса. В този контекст, безспорно се увеличава необходимостта от прилагането на нови, по-ефективни инструменти за стимулиране на етично поведение в публичната администрация.

Използват се редица **ключови инструменти** за стимулиране на етично поведение в публичната администрация и установяване на по-открита и прозрачна публична администрация, като в настоящата разработка се разглеждат някои от тези инструменти.

„Темата за етиката е тясно свързана с темата за индивидуалното и организационното работно изпълнение.” (Босаер & Демке, 2005, с. 3). Необходимо е да се отделя повече внимание на връзката между неетичното поведение и лошото изпълнение на работните задължения. В този контекст, ключов инструмент са разработването и приложението на „**модели на административна компетентност**”, като една от ползите от въвеждането на такива модели е, че „компетентностите са мощен инструмент за подобряване на индивидуалното изпълнение и постигане на организационните цели” (Василев, Стефанова, & Ангелова, 2017, с. 49). Основен елемент от изграждането на работните взаимоотношения, е „социализацията на новоназначени служители” (Чорбаджийска & Серафимова, 2019).

Широко разпространено е схващането относно значението на **обучението** и дефинирането му като един от най-ефикасните инструменти за стимулиране на етично поведение. През последните години се лансира идеята за „самообучаващата се организация” на основата на постоянно (системно) обучение, като се наблюдават и някои нови тенденции в обучението и адаптацията на служителите (Василев & Бельовска, 2018).

Ключов инструмент за стимулиране на етично поведение и установяване на по-отговорна, по-открита и прозрачна публична администрация, е институцията **омбудсман**. „Основното предназначение и функция на омбудсмана е да наблюдава административната дейност на държавата и да бъде възпиращ фактор срещу злоупотреби с властта, накърняващи правата на човека.” (Чешмеджиева, 2016, с. 6). Както посочва Чешмеджиева (2016, с. 6) институцията омбудсман е „стабилизиращ фактор в обществото” и „допринася за поддържане на общественото доверие в административната система.”

Като сравнително по-нови инструменти за стимулиране на етично поведение на служителите в публичната администрация, се определят **етичните кодекси и кодексите за поведение**. Освен в сферата на публичната администрация, етичните кодекси играят важна роля и за ефективното осъществяване на публичната власт. Така например в конституционноправната литература спазването на етичните норми на парламентарно поведение се разглежда като „организационно-правна гаранция за дейността на народните представители” (Мирчева, 2013, с. 158-159).

Ключов инструмент е **Европейският кодекс за добри практики на администрацията**. Едновременно с одобряването на Кодекса, Европейският парламент приема резолюция, с която задължава Европейския омбудсман да прилага кодекса при проверка на случаи на лошо администриране. Съгласно Кодекса принципите, от които трябва да се ръководят „служителите на публичната администрация на ЕС”, са следните: „всеотдайна служба в интерес на Европейския съюз и неговите граждани”; „почтеност”; „обективност”; „уважение към другите”; „прозрачност”. Тези принципи се определят като „пет принципа на работа на европейската публична администрация” (Европейски кодекс за добри практики на администрацията). Важно е да се отбележи, че Кодексът (както и чл. 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз и „принципите на работа на служителите на публичната администрация”) е „пряко приложим единствено по отношение на институциите и служителите на публичната администрация на Европейския съюз” (Европейски кодекс за добри практики на администрацията, с. 11). Сред основните принципи, заложи в Европейския кодекс за добри практики на администрацията, са: „изискване за законност” (чл. 4); „липса на дискриминация” (чл. 5); „недопустимост на злоупотреба с правомощия” (чл. 7); „безпристрастност и независимост” (чл. 8); „обективност” (чл. 9); „справедливост” (чл. 11); „учтивост” (чл. 12).

В контекста на европейските принципи, е приетият в Република България **Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация** (2020). Кодексът има за цел да повиши общественото доверие в професионализма и почтеността на служителите в държавната администрация, както и да повиши престижа на държавната служба. При осъществяване на дейността си, служителите в държавната администрация трябва да спазват следните принципи за поведение: „законност”; „лоялност”; „добросъвестност”; „безпристрастност”; „равнопоставеност”; „отговорност”; „политически неутралитет”; „почтеност”; „конфиденциалност”; „отчетност”; „колегиалност и учтивост”.

В структурно отношение българският кодекс съдържа отделни глави, в които се предписват правила, които служителите в държавната администрация трябва да съблюдават: при взаимоотношения с физически лица, юридически лица и други организации; изисквания за професионално поведение; антикорупционно поведение (напр. да не бъдат поставяни в икономическа или друга зависимост, както и да не искат и да не приемат подаръци, услуги, пари, облаги или други ползи, които могат да повлияят на изпълнението на

служебните им задължения); взаимоотношения с колегите (напр. проявяване на уважение и коректност към колегите, съобразяване с правото им на личен живот); лично поведение.

Важно е да се отбележи, че според чл. 23 от Кодекса, „при неспазване нормите на поведение в този кодекс служителите в държавната администрация носят дисциплинарна отговорност съгласно Закона за държавния служител и Кодекса на труда.” За разлика от служителите в публичната администрация реализирането на дисциплинарна отговорност при осъществяването на публичната власт проявява някои особености. Така например в Решение №10/1992 г. на Конституционния съд на Република България се према, че народните представители не носят дисциплинарна отговорност за изказаните от тях мнения и за гласуванията си в парламента, без да се изключва възможността за налагане на дисциплинарни мерки при нарушаване на етичните норми на парламентарно поведение, регламентирани в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Тази позиция се подкрепя и от Мирчева, според която „... дисциплинарна отговорност се носи за нарушаване на трудовоправни задължения. Докато изказването на мнение и гласуването в Народното събрание е политическа дейност и не се отнася до отношения от трудовоправен характер.” (Мирчева, 2012, с. 296).

Етичното поведение на служителите в публичната администрация се определя от влиянието на множество фактори – външни и вътрешни, и прилагането само на един инструмент не може да гарантира етичното поведение на служителите в публичната администрация.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Темата за етиката и стандартите на поведение в публичната администрация е много обширна. В държавите-членки на Европейския съюз възприемането на ценностите е различно, както посочват Д. Босаер и Кр. Демке (2005, с. 5) „от европейска гледна точка има различни национални и регионални възприятия по отношение на различните видове неетично поведение.”

Въз основа на направените анализи може да се посочат следните основни резултати: въпросите за етиката в публичната администрация придобиват все по-голямо значение; липсата на етика в публичната администрация се забелязва много повече отколкото наличието ѝ; етичните кодекси притежават ключова роля в етичната инфраструктура. Може да се направи основен извод, според който етичното поведение в публичната администрация е ключов фактор за добро държавно управление.

Препоръчително е прилагането на комплекс от инструменти за стимулиране на етично поведение в публичната администрация, като това ще допринесе за повишаване на общественото доверие и за издигане престижа на държавната служба.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Босаер, Д., & Демке, Кр. (2005). *Предизвикателствата към морално-етичните норми на поведение в държавите членки на Европейския съюз*. Маастрихт: Европейски институт за публична администрация
- Василев, В., & Бельовска, Цв. (2018). *Организационно поведение. Теоретични основи*. София: Пропелер.
- Василев, В., Стефанова, Д., & Ангелова, Сл. (2017). *Ефективни комуникации в публичния мениджмънт*. София: Пропелер.
- Добрев, Д. (2008). *Основи на публичната администрация*. Варна: Наука и икономика, Икономически университет.
- Европейски кодекс за добри практики на администрацията. Достъпно на <https://www.ombudsman.europa.eu/bg/publication/bg/3510>.
- Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация (2020). Достъпно на <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137201712>.
- Кресналийска, Г., & Василев, В. (2018). Доброто управление в Република България. *Право, Политика, Администрация*, 5(3), 8-16. Достъпно на http://www.lpajournal.com/wp-content/uploads/2018/09/Kresnaliyska.Vasilev-Full-Text_08-16.pdf.
- Кресналийска, Г., & Мудурска, М. (2017). Поява и необходимост от новия публичен мениджмънт. *Право, Политика, Администрация*, 4(2), 10-17. Достъпно на <http://www.lpajournal.com/wp-content/uploads/2017/06/Kresnaliyska.Mudurska-full-text.pdf>.
- Кресналийска, Г., & Чешмеджиева, М. (2014). *Основи на публичната администрация*. София: Пропелер.
- Къндева, Е. (2007). *Публична администрация*. София: Сиела.
- Къндева, Е., & Спиридонова-Хект, И. (2009). *Сравнителна публична администрация: Държавно управление и администрация в други страни*. София: Сиела.

- Мирчева, В. (2012). Правна същност на парламентарния имунитет, В: *Юбилеен сборник от международна научна конференция „Право, управление и медии през XXI век” по случай 20-годишнината на Правно-историческия факултет* (с. 293-301), том I, Благоевград.
- Мирчева, В. (2013). Организационно-правни гаранции за дейността на народните представители, В: *„Знанието – традиции, иновации и перспективи”* (с. 154-160), Сборник с доклади от научна конференция с международно участие, т. II, Бургас.
- Павлов, П., & Михалева, С. (2008). *Основи на публичната администрация*. Варна: УИ ВСУ „Черноризец Храбър”.
- Христов, Хр., Павлов, П., & Кацамунска, П. (2007). *Основи на публичната администрация*. София: УИ „Стопанство”, УНСС.
- Чешмеджиева, М. (2016). *Омбудсманът - в България и по света*. София: Пропелер.
- Чорбаджийска, О., & Серафимова, Б. (2019). Социализация на новоназначени служители в организациите от публичната сфера. *Право, Политика, Администрация*, 6(3), 2-11. Достъпно на http://www.lpajournal.com/wp-content/uploads/2019/09/O.Chorbadzhiyska_B.Serafimova-Full-text.pdf.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2016/C 202/02). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>.