



# ИНФОРМАЦИОНЕН ТУЛ



Приложение към бр. 12/2002 г.

## ЕТИЧЕН КОДЕКС, ИЗГОТВЕН ОТ КОНГРЕСА НА МЕСТНИТЕ И РЕГИОНАЛНИ ВЛАСТИ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА

### ПРЕПОРЪКА 60 (1999) ЗА ПОЛИТИЧЕСКИЯ МОРАЛ НА ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА ИЗБОРНА ДЛЪЖНОСТ В МЕСТНИТЕ И РЕГИОНАЛНИ ВЛАСТИ<sup>1</sup>

Конгресът,

1. С оглед на предложението за резолюция за политическия морал на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти, внесено на 3-тата Пленарна сесия на Конгреса;
2. След изслушване на доклада, представен на тази сесия от г-н Виорел Койфан (Румъния);
3. Предвид принципа на субсидиарността, както е дефиниран в текста на Европейската харта за местно самоуправление: „Публичните отговорности най-общо би следвало да се упражняват (за предпочитане) от онези власти, които са най-близо до гражданите“;
4. С убеждението, че представителите в местните и регионални власти, избрани за политически мандат, трябва да поемат тези отговорности от името на цялото местно и регионално население, следвайки закона и общия интерес;
5. Считавайки, че местните и регионални представители на изборна длъжност в

Обединена Европа следва да упражняват тези отговорности съобразно етични принципи и с безупречен морал;

6. Съзнавайки, че неспазването на тези принципи би навредило не само на доверието спрямо местните и регионални представители на изборна длъжност, но и на цялата демокрация, подкопавайки по този начин самите основи на върховенството на закона;

7. Констатирайки със съжаление, че корупционни „скандали“, свързани с местни и регионални политици, рушат общото доверие към представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти;

8. Отбелязвайки, че проблемът с корупцията може да бъде сериозен в контекста на икономическа промяна;

---

1. Обсъдена от Конгреса и приета на трето четене на 17 юни 1999 г. (вж. документ CG (6) 8, Проекто-препоръка, представена от г-н В. Койфан, докладчик).

9. С убеждението, че целта на етичния кодекс за поведение на лицата на изборна длъжност в местните и регионални власти, както е определена в приложението към настоящата препоръка, е да им даде водещи насоки с етични принципи и да предприеме превантивни мерки за намаляване на риска от корупция;

10. Считайки, че главната цел на приемането и популяризирането на етичния кодекс за поведение на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти е укрепване на доверието между изборните лица и гражданите;

11. Отбелязвайки уместните действия на Съвета на Европа, Европейския съюз, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие в Европа и Организацията на обединените нации за борба с корупцията в други сектори;

12. Позовавайки се на Параграф III ал. 2 за „Борба с корупцията и организираната престъпност“ на Плана за действие, приет на Втората среща на върха на правителствените и държавни глави на 40-те страни членки на Съвета на Европа, и по-специално на подточка 2, призоваваща за бързо постигане на международни правни инструменти, произтичащи от Програмата на Съвета на Европа за действие срещу корупцията;

13. Припомняйки, че Програмата на Съвета на Европа за действие срещу корупцията, приета от Комитета на министрите през ноември 1996 г., даде висока приоритетност на съставянето на етични кодекси за поведение на лицата на изборна длъжност в борбата с корупцията;

14. Позовавайки се на Резолюция (97) 24 за двадесетте водещи принципа в борбата срещу корупцията, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа, и в частност на Параграф 15, насърчаващ приемането от представителите на изборна длъжност на етични кодекси и правила за финансирането на политическите

партии и предизборните кампании;

15. Отдавайки специално внимание на свършеното от Интердисциплинарната работна група за корупцията (Multidisciplinary Group on Corruption - GMC) по Наказателната конвенция по корупцията, която бе открита за подписване на сесията на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа през януари 1999 г.;

16. Отбелязвайки също така заключенията на Третата европейска конференция на специализираните служби в борбата срещу корупцията, засягаща упражняването на влияние и незаконното финансиране на политическите партии (Мадрид, 28-30 октомври 1998 г.), които постановяват необходимостта от подкрепа и популяризиране на етични кодекси за поведение на лицата на изборна длъжност на европейско ниво;

17. Имайки предвид свършеното от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие в Европа за насърчаване на морални ценности в публичната администрация и за изграждането на „етична инфраструктура“;

18. Припомняйки дванайсетте морални принципа, приети от Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие в Европа на 23 април 1998 г. за стимулиране на правилно етично поведение в обществените служби;

19. Отбелязвайки, че някои от страните членки на Съвета на Европа са започнали работа за популяризирането на етични ценности в местното управление и са превърнали това в един от приоритетите в усилията си да прочистят обществения живот;

20. Призовава Парламентарната асамблея на Съвета на Европа да подкрепи Европейския етичен кодекс за поведение и политически морал на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти;

---

21. Призовава Комитета на министрите на Съвета на Европа да:

- вземе в предвид текста на етичния кодекс за поведение в работата на GMC;

- ангажира Конгреса тясно в работата на GMC, като позволи представители на КМРВЕ да участват в дискусиите на GMC по въпроси, свързани с местните и регионални власти;

- предаде Препоръка 60 (1999), към която е приложен Етичният кодекс за поведение и политически морал на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти, на националните правителства на страните членки, така че те да го вземат предвид при промените в законодателството или при кампании за насърчване на етични ценности на национално ниво.

## ЕВРОПЕЙСКИ ЕТИЧЕН КОДЕКС ЗА ПОВЕДЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИ МОРАЛ НА ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА ИЗБОРНА ДЪЛЖНОСТ В МЕСТНИТЕ И РЕГИОНАЛНИ ВЛАСТИ

### ПРЕАМБЮЛ

#### Конгресът на местните и регионални власти на Съвета на Европа,

Подчертавайки, че лицата на изборна длъжност в местните и регионални власти изпълняват своите задължения в рамките на закона и съобразно мандата, даден им от електората, и са отговорни пред цялото местно и регионално население, включително и пред избирателите, които не са гласували за тях;

Имайки предвид, че уважението към дадения от електората мандат върви ръка за ръка със зачитането на етични стандарти;

Силно загрижен от нарасналия брой съдебни скандали, свързани с политически лица, извършили нарушения по време на своя мандат, и отбелязвайки, че представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти не са изключени от подобни нарушения;

Убеден, че популяризирането на етични кодекси за поведение за изборните лица на местно и регионално ниво ще позволи изграждането на доверие между местните и регионални политици и гражданите;

Уверен, че отношенията на доверие са незаменими за представителите на изборна длъжност и способността им да изпълняват ефективно своята функция;

Отбелязвайки, че законодателството все повече се замества от кодекси за поведение в различни сфери като търговия, банки и администрация;

Вярвайки, че задължение на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти е да предприемат подобни стъпки в разнообразните области на своите отговорности;

Убеден, че дефинирането на моралните отговорности на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти под

формата на кодекс за поведение ще изясни тяхната роля и задължения и ще подсили важността на техните отговорности;

Уверен, че такъв кодекс трябва да обхваща възможно най-пълно дейността на лицата на изборна длъжност;

Подчертавайки, че правилата за поведение означават зачитане на тези етични задължения;

Посочвайки, че цялото гражданско общество трябва да бъде ангажирано с възстановяването на атмосферата на доверие, и подчертавайки ролята на самите граждани и медиите в това отношение;

Препотвърждавайки, че не могат да се възлагат задължения без предоставяне на гаранции, които да позволят на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти да изпълняват своите отговорности, и припомняйки свързаните с това текстове от Европейската харта за местно самоуправление и проекта на Европейска харта за регионално самоуправление;

Вземайки предвид действащото национално законодателство в страните членки и уместните дейности, извършвани на международно ниво, **предлага следния**

**Етичен кодекс за поведение и политически морал на представителите на изборна длъжност в местните и регионални власти:**

## РАЗДЕЛ I - ОБХВАТ

### Член 1 - Дефиниция за представител на изборна длъжност

За целите на настоящия кодекс понятието „представител на изборна длъжност“ включва всички политици с мандат в местната или регионална власт, даден им чрез пряк избор от

населението или непряко (чрез избор на изпълнителна длъжност от местен или регионален съвет).

### Член 2 - Дефиниция за функции

За целите на настоящия кодекс понятието „функции“ означава пряк или непряк изборен мандат и всички функции, изпълнявани от представител на изборна длъжност в рамките на този мандат.

### Член 3 - Предмет на кодекса

Предметът на настоящия кодекс е да конкретизира стандартите за поведение, което се очаква от представителите на изборна длъжност при изпълнение на техните отговорности, и да информира гражданите за стандартите за поведение, което имат право да очакват от своите избрани представители.

## РАЗДЕЛ II - ПРИНЦИПИ

### Член 4 - Върховенство на закона и обществения интерес

Представителите на изборна длъжност притежават мандат, подчинен на закона, и трябва винаги да действат съобразно закона.

При изпълнението на своите функции представителите на изборна длъжност следва да служат на обществения интерес, а не изключително на своя пряк или непряк личен интерес или на частните интереси на лица или групи лица с цел извличане на пряка или косвена лична изгода от това.

### Член 5 - Цели на изпълнението на мандат

Представителите на изборна длъжност следва да се ангажират да изпълняват своите функции с усърдие, откритост и воля да отговарят за своите решения.

## **Член 6 - Ограничения на изпълнението на мандат**

При изпълнение на своите функции представителите на изборна длъжност следва да зачитат правомощията и прерогативите на всички други избрани политически представители и всички служители в публичната администрация.

Те не следва да насърчават или съдействат на който и да е друг политически представител на изборна длъжност или служител в публичната администрация да нарушава заложените тук принципи при изпълнението на неговите/нейните функции.

## **РАЗДЕЛ III - КОНКРЕТНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ**

### **ГЛАВА 1 - СПЕЧЕЛВАНЕ НА ИЗБОРНА ДЪЛЖНОСТ**

#### **Член 7 - Водещи правила за предизборни кампании**

Предизборните кампании на кандидатите трябва да се стремят да осигурят информация и разяснение на техните политически програми.

Кандидатите не трябва да се стремят да си осигурят гласове по никакви други начини освен убедителна аргументация и дебат.

В частност те не следва да се опитват да се сдобият с гласове, като злословят срещу останалите кандидати, посредством насилие и/или заплахи, чрез фалшифициране на изборни листи и/или резултати от гласуване или чрез даряване или обещаване на услуги.

### **ГЛАВА 2 - ЗАЕМАНЕ НА ИЗБОРНА ДЪЛЖНОСТ**

#### **Член 8 - Забрана за фаворитизъм**

Представителите на изборна длъжност не следва да изпълняват своите функции или да

използват прерогативите на своя пост в полза на частния интерес на лица или групи лица с цел извличане на пряка или косвена лична полза от това.

#### **Член 9 - Забрана за упражняване на власт в собствена полза**

Представителите на изборна длъжност не трябва да изпълняват своите функции или да използват прерогативите на своя пост за прокарване на свои преки или косвени частни или лични интереси.

#### **Член 10 - Конфликт на интереси**

В случаите, когато представителите на изборна длъжност имат пряк или непряк личен интерес по въпроси, разглеждани от местните (общинските) или регионални съвети или от органите на изпълнителната власт, то те следва да обявят своите интереси преди провеждането на обсъждане и гласуване по тези въпроси.

Изборните представители следва да се въздържат от участие в обсъждания или гласуване по въпрос, по който имат пряк или непряк личен интерес.

#### **Член 11 - Ограничение за едновременно заемане на два или повече поста**

Представителите на изборна длъжност трябва да спазват действащото законодателство, ограничаващо едновременното заемане на два или повече политически поста.

Представителите на изборна длъжност не могат да заемат други политически постове, когато това възпрепятства изпълнението на функциите им като представители на изборна длъжност.

Те също така не могат да изпълняват функции или изборни мандати и да заемат служби или официални постове, свързани с надзора над собствените им функции като представители на изборна длъжност или над които самите те трябва да упражняват контрол в качеството си

на представители на изборна длъжност.

#### **Член 12 - Упражняване на правомощия по собствена преценка**

При упражняване на своите правомощия, изискващи собствената им преценка, представителите на изборна длъжност не следва да дават предимство нито на личните си интереси, нито на интересите на лица или групи лица с цел извличане на пряка или косвена полза от това.

За всяко решение следва да се представя подробна обосновка, конкретизираща всички фактори и най-вече законовите правила и процедури, на които решението се базира, и показваща как то е съобразено с тях.

Ако не отговаря на никакви законови правила и процедури, основанието за решението следва да включва елементи, които демонстрират неговата пропорционалност, справедливост и съответствие с обществения интерес.

#### **Член 13 - Забрана за корупция**

При изпълнението на своите функции представителите на изборна длъжност следва да се въздържат от всякакво поведение или постъпки, определени от действащия национален наказателен кодекс или международното криминално право като активна или пасивна подкупност.

#### **Член 14 - Спазване на бюджетна и финансова дисциплина**

Представителите на изборна длъжност се задължават да спазват бюджетна и финансова дисциплина, гарантираща правилно управление на публичните парични средства в съответствие с националното законодателство.

При изпълнение на своите отговорности представителите на изборна длъжност следва да не извършват никакви злоупотреби с публични средства и/или субсидии. Те не могат да

извършват никакви действия, които биха довели до употребата на публични средства и/или субсидии за преки или косвени лични цели.

### **ГЛАВА 3 - НАПУСКАНЕ НА ИЗБОРНА ДЛЪЖНОСТ**

#### **Член 15 - Забрана за осигуряване на постове**

При изпълнение на своите функции представителите на изборна длъжност следва да не предприемат никакви мерки, с които да осигурят за себе си след прекратяване на своите функции бъдещо лично професионално предимство в:

- обществени институции или частни организации, над които са осъществявали контрол, докато са били на изборна длъжност;
- обществени институции или частни организации, с които са установили договорни отношения, докато са били на изборен пост;
- обществени институции или частни организации, които са били основани по време на техния изборен мандат и благодарение на произтичащите им от него правомощия.

### **РАЗДЕЛ IV - СРЕДСТВА ЗА КОНТРОЛ**

#### **ГЛАВА 1 - СПЕЧЕЛВАНЕ НА ИЗБОРНА ДЛЪЖНОСТ**

#### **Член 16 - Ограничение и деклариране на разходите за предизборни кампании**

Кандидатите за изборен пост трябва да се придържат към разумен лимит на разходите за предизборни кампании.

Те следва стриктно да спазват всички мерки, предвидени в действащото законодателство, които изискват даване на публичност на

источниците и размера на полученото финансиране за предизборни кампании, както и на естеството и размера на изразходваните за това средства.

В случай на неспазване на действащите правилници по този въпрос те се задължават да предоставят такава информация при поискване.

## **ГЛАВА 2 - ЗАЕМАНЕ НА ИЗБОРНА ДЪЛЖНОСТ**

### **Член 17 - Деклариране на интереси**

Представителите на изборна длъжност се задължават стриктно да спазват всички предвидени в действащия закон мерки, изискващи публично огласяване и мониторинг на техните преки или косвени лични интереси, други мандати, функции или длъжности или промени на имуществото.

В случай на неспазване на правилниците по този въпрос те следва да предоставят такава информация при поискване.

### **Член 18 - Спазване на вътрешни и външни правила за контрол**

При изпълнение на своите функции представителите на изборна длъжност следва да не възпрепятстват приложението на всякакви контролни мерки, предприети с необходимите основания и откритост от съответните упълномощени вътрешни или външни органи на властта.

Те следва стриктно да спазват непосредствено влезлите в сила или окончателните решения на тези власти.

Когато представят основанията за свои действия или решения, подлежащи на такъв контрол, те следва открито да споменат съществуването на контролните мерки и кои са конкретните компетентни за изпълнението им органи на властта.

## **РАЗДЕЛ V - ОТНОШЕНИЯ С ОБЩЕСТВЕННОСТТА**

### **Член 19 - Публикуване и представяне на основания за решения**

Представителите на изборна длъжност са задължени да бъдат отговорни и отчетни пред цялото местно население по време на своя мандат.

Представителите на изборна длъжност следва да представят подробни основания за всяко взето от тях решение, като конкретизират всички фактори, на които се базира то, и най-вече приложимите в случая законови правила и процедури, както и като покажат по какъв начин решението спазва тези правила и процедури.

В случаите, когато тази информация е конфиденциална, причините за конфиденциалност следва да бъдат обяснени.

Представителите на изборна длъжност са задължени надлежно да откликват на всяко запитване от обществеността по отношение на изпълнението на техните функции, основанията за техните действия или функционирането на службите и отделите, които оглавяват.

Те следва да насърчават и подкрепят всички мерки, които осигуряват откритост на техните правомощия и упражняването им и функционирането на службите и отделите, които са тяхна отговорност.

## **РАЗДЕЛ VI - ОТНОШЕНИЯ С МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

### **Член 20 - Назначения**

Представителите на изборна длъжност се задължават да предотвратяват назначения на административен персонал, основани на друг принцип освен признание за заслуги и

професионални способности и/или за цели, различни от нуждите на съответния отдел.

По въпросите на назначаването или повишаването на административния персонал представителите на изборна длъжност трябва да вземат обективни и аргументирани решения с подобаваща прецизност.

#### **Член 21 - Уважение към ролята на административния персонал в местната власт**

При изпълнението на своите функции представителите на изборна длъжност следва да демонстрират уважение към ролята на подчинените им служители в местната администрация без предубеждения по отношение на легитимното упражняване на техните йерархични правомощия.

Те не следва да искат или изискват от служителите в администрацията да предприемат или да пропускат вземането на мерки, даващи им пряка или косвена лична полза или даващи предимство на лица или групи лица с цел получаване на пряка или косвена лична изгода за това.

#### **Член 22 - Издигане на ролята на административния персонал в местната власт**

При изпълнение на своите функции представителите на изборна длъжност трябва да гарантират, че ролята и задачите на подчинените им служители в местната администрация са максимално насърчавани.

Те следва да окуражават и популяризират всички мерки, които водят до подобряване на оперативната дейност на службите или отделите под тяхно ръководство, както и на мотивацията на съответния персонал.

## **РАЗДЕЛ VII - ОТНОШЕНИЯ С МЕДИИТЕ**

### **Член 23**

Представителите на изборна длъжност следва да се отзовават надлежно, открито и изчерпателно на всички запитвания от медиите във връзка с изпълнението на техните функции, но не следва да им предоставят конфиденциална информация или информация, засягаща личния живот на други представители на изборни постове или трети лица.

Те следва да насърчават и подкрепят всички мерки, подсилващи медийното отразяване на изпълнението на техните функции и функционирането на службите и отделите на тяхно подчинение.

## **РАЗДЕЛ VIII - ИНФОРМИРАНЕ, РАЗПРОСТРАНЕНИЕ И ПОВИШАВАНЕ НА РАЗБИРАНЕТО**

### **Член 24 - Разпространение на етичния кодекс до представителите на изборна длъжност**

Представителите на изборна длъжност се задължават да гарантират, че са прочели и разбрали всички клаузи на настоящия кодекс и неговите правила, и да декларират, че имат волята да следват клаузите на кодекса.

### **Член 25 - Разпространение на кодекса до обществеността, местната администрация и медиите**

Представителите на изборна длъжност следва да подкрепят и популяризират всички мерки, подпомагащи разпространението на настоящия кодекс до подчинения им административен персонал и медиите, за повишаване разбирането на неговите принципи.