

# КОДЕКСЪТ ЗА ПОВЕДЕНИЕ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ, ЕТИКАТА И МОРАЛЪТ

Десислава Гаджонова

студент от III курс, Юридически факултет  
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

**Резюме:** Настоящата разработка има за цел да разгледа правната същност и значение на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. Внимание е обърнато и на връзката на Кодекса с етичните и с моралните норми. Ще се обърне внимание на основните елементи при формирането на поведението на човека, както и въздействието на санкциониращата норма върху него. Така ще бъдат открити и част от факторите, влияещи върху формирането на етично поведение от страна на държавния служител.

**Ключови думи:** Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация<sup>1</sup>, Закон за администрацията<sup>2</sup>, Закон за държавния служител<sup>3</sup>, етика, морал, дисциплинарна отговорност.

## CODE OF CONDUCT FOR CIVIL SERVICE EMPLOYEES, THE ETHICS AND MORALS

Desislava Gadzhonova

Student, Faculty of law  
Plovdiv University

**Abstract:** The goal of this work is to explore the legal nature and significance of the Code of Conduct for Civil Service Employees, and to examine its relationship with the Ethical and Moral Norms. The study will analyze the foundational elements guiding employee behavior and the influence of legal sanctions on it. As a result, several factors influencing the formation of ethical behavior among civil service employees will be identified.

**Key words:** Code of Conduct for Civil Service Employees, Law of administration, Civil servants Law, ethics, morals, discipline responsibility

### Увод

Държавната служба нагледно показва обвързаността на определен кръг от лица с дейността на държавните органи, както и възможността те да извършват точно такава дейност, осъществявайки я от името на държавата и съответните органи<sup>4</sup>. Понятието се свързва още

<sup>1</sup> Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация, обн. ДВ. бр. 33 от 7 април 2020 г.

<sup>2</sup> Закон за администрацията, обн. ДВ. бр. 130 от 5 ноември 1998 г., посл. изм. от 12.04.2024 г.

<sup>3</sup> Закон за държавния служител, обн. ДВ. бр. 67 от 27 юли 1999 г., посл. изм. 10.10.2023 г.

<sup>4</sup> Лазаров. К. Държавна служба. Държавни служители-понятие, видове, статут. Администрация на изпълнителната власт [онлайн], с. 37 [последно посетен на 14.01.2025 г.]. Достъпен в интернет на адрес: <https://s.shopeee.com/Pk7C> (Lazarov. K. Darzhavna sluzhba. Darzhavni sluzhiteli-ponyatie, vidove, statut. Administratsia na izpalnitelnata vlast, s. 37)

с административноправните функции на работещите в държавния административен апарат лица<sup>5</sup>. Тя се осъществява от държавни служители<sup>6</sup>. Съгласно чл. 2 ЗДСл, държавен 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 правомощия. Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване изискванията на този закон.

В демократична и правова държава като Република България изпъква важноста на добрата държавна администрация, която осъществява своята дейност в интерес на обществото и в съответствие с Конституцията и с другите нормативни актове (чл. 2, ал. 2 ЗАдм). Държавният служител не е само длъжен да упражнява своите правомощия в съответствие с буквата на закона и да не се отклонява от предписанията относно задълженията, които пряко произтичат от заеманата длъжност. Необходимо е той да има и определено отношение, както към частните лица в изпълнение на своите задължения, така и към органите, чиято дейност подпомага<sup>7</sup>. Отношение, чиито рамки са очертани като един ориентир главно и по-подробно в Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. Така основната линия на изложението ще проследи правната същност и значение на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация за формиране на етично поведение. Следващата стъпка ще е да се разгледа съотношението между моралните/етичните норми и нормите в Кодекса. На хоризонта на „правното море“ ще се появят в допълнение и размишления относно това дали Кодексът е самодостатъчен да регулира поведението на адресатите си и в същото време да ги убеди в своята значителност.

### **Правна същност и значение на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация:**

Принципно „кодексите за етично поведение“ имат сложна същност. От една страна, те представляват едно проявление на т. нар. „меко право“ (soft law) и са незадължителни правни актове, нямащи същата сила на изискванията в законите.<sup>8</sup> Мнението на някои автори е, че те изпълняват по-скоро ценностно-възпитателна функция, отколкото регулативна<sup>9</sup>. От друга страна, някои от кодексите, каквато е и правната реалност за Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, се обнародват в ДВ, което при наличие на необорима презумпция води до извода, че са общодостъпни и известни<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Къндева, Е., Б. Йорданов. Правен режим на държавната служба, С., Сиела, 2002, с. 15 (Kandeva, E., B. Yordanov. Praven rezhim na darzhavnata sluzhba, S., Siela, 2002, s. 15)

<sup>6</sup> Пак там, с. 20

<sup>7</sup> Пехливанов, К. Етични кодекси в Българското право – Stidia Iuris № 2, 2018 (Pehlivanov, K. Etichni kodeksi v Balgarskoto pravo – Stidia Iuris № 2, 2018)

<sup>8</sup> Пак там, с. 1

<sup>9</sup> Гройсман, С. Етичните кодекси като източници на правото: общотеоретичен поглед към правната регулация чрез морални понятия, Предизвикай правото, 2016 г. [онлайн]: <https://www.challengingthelaw.com/pilosofia/etichnite-kodeksi/#sdfootnote2sym>, [последно посетен на 14.01.2025 г.] (Groysman, S. Etichnite kodeksi kato iztochnitsi na pravoto: obshtoteoretichen pogled kam pravната regulatsia chrez moralni ponyatia, Predizvikay pravoto, 2016)

<sup>10</sup> Пехливанов, К., Цит. съч., с. 1

Кодексът е приет с Постановление на Министерския съвет № 57 от 02.04.2020 г. Така той има характеристика на подзаконов нормативен акт, като посочва правно регламентирани правила за поведението<sup>11</sup>, които имат за адресат всички служители, заети в държавната администрация<sup>12</sup>. Според разпоредбата на чл. 27, този кодекс се прилага, доколкото не е установено друго в специален закон или в указ на президента, и за администрацията на другите органи на държавна власт, и за администрацията на органите на местното самоуправление. Затова изискванията за етично поведение в този кодекс са общи спрямо тези в кодексите за поведението на съответната администрация<sup>13</sup>. Специфично за него е, че обхваща до голяма степен в съдържанието си определени идеи, които отразяват и се моделират върху основата на етичното съзнание<sup>14</sup> на представителите на обществото за морално дължимото поведение на т. нар. „добър“ държавен служител<sup>15</sup>.

В тази насока значението на Кодекса е да постави в правна рамка почти изцяло етични по съдържанието си правила за поведение, които да служат за ориентир на държавните служители относно кое се счита за етично поведение. Така провъзгласените принципи в чл. 2 от Кодекса представляват една основа, върху която трябва да са поставени действията на всеки служител в държавната администрацията – законност, лоялност, добросъвестност, безпристрастност, равнопоставеност, отговорност, политически неутралитет, почтеност, конфиденциалност, отчетност, колегиалност и учтивост. Ясно в Кодекса е посочено съдържанието и значението, което е нужно да се зачита при спазването на тези принципи, затова те няма да бъдат обект на наблюдение в разработката. Единствено два от принципите ще бъдат обсъдени – последният и този за безпристрастност. Съгласно чл. 2, т. 11 колегиалност и учтивост съответства на поведение, основано на уважение към мнението и личния живот на колегите и придържане към любезно и възпитано отношение при изпълнение на служебните задължения. Обикновено уважението придобива различна перспектива, когато мине през призмата на отделната личност. В допълнение, средата, в която е отраснал всеки, се различава по много белези. Тази разлика веднага проличава и във възпитанието на отделната личност. По този начин спомените и възприятията за света около нас и отпечатъкът на обществото върху всекиго формират едни собствени възгледи относно какво се крие зад понятието „уважение“. Даже и да има припокриване със социалните виждания, то няма да е пълно. Оттук следва, че дори държавният служител да разчита, разбира и възприема тази норма в Кодекса в контекста на общоприетите стандарти за „уважение“, отново съществува опасност да възниква известно напрежение между колеги. По – конкретно значението на този принцип се разгръща в последващи правни норми. Необходимо е поддържането на едни взаимоотношения с колегите, в които прозира коректност, уважение по общоприетите стандарти, зачитане личността на колега, като не се създава враждебна или обидна среда и не се допуска накърняване достойнството и правата на лич-

<sup>11</sup> Йорданов, Б., Държавният служител. Теоретични концепции. Законодателство. Съдебна практика, С., Сиела, 2005, с. 224 (Yordanov, B., Darzhavniyat sluzhitel. Teoretichni kontseptsii. Zakonodatelstvo. Sadebna praktika, S., Siela, 2005, s. 224)

<sup>12</sup> Пак там, с. 216

<sup>13</sup> Институт по публична администрация, Цит. съч., с. 32

<sup>14</sup> Гройсман, С., Цит. съч.

<sup>15</sup> Пак там

ността. Вижда се за втори път важноста на изискването към служителите в държавната администрация да спазват определено поведение не единствено и спрямо тези, които обслужват, но и спрямо хората в системата на администрацията. Съобразяването с тях допринася частично за постигане на целта, която се преследва в чл. 1 – да се повиши общественото доверие в професионализма на служителите и почтеност, както и да издигне престижа на държавната служба.

За спазването на другия принцип държавният служител трябва да избягва изпълнението на служебните си задължения при предубеденост и предразположеност. Нужно е да се абстрахира от създаденото в неговото съзнание негативно впечатление, изградено на базата на възгледите на социума, и да действа обективно. Предписанието отново може да бъде по-трудно за прилагане от страна на служителя, тъй като това впечатление често е плод и на подсъзнанието. Единствено заплахата на правна санкция при несъобразяването с този принцип би трябвало донякъде успешно да подтикне на съзнателно ниво към зачитането и спазването му.

Други, считани от мен за важни и заслужаващи внимание поради тематиката, засегната в настоящата разработка, формулировки са тези, свързани със задължението на държавния служител за антикорупционно поведение при взаимодействието си с физически лица, с юридически лица и с други организации. Не бива да се допуска икономическа или друга зависимост, оказваща влияние върху изпълнението на задълженията по служба и правата на личността.

Важно е да се отбележи обаче, че формулировките на нормите не е достатъчно само да предписват какво се очаква от държавните служители, но и да ги убеждават успешно<sup>16</sup> да съобразяват поведението си с Кодекса. По-нататък в изложението ще бъде обърнато внимание върху механизмите, гарантиращи и подтикващи адресатите му към това да съблюдават действията и бездействията с предписанията. Ще си проличи как този кодекс в действителност заедно с други законови разпоредби се явяват средство за преобразуване на поведението на обсъжданата категория лица под страх от правна санкция<sup>17</sup>.

### **Морални и етични норми – съотношението им с нормите в Кодекса**

Отговорът за същността на етиката може да претърпи множество вариации. С оглед целите на настоящата разработка за опора ще използвам един от опитите за формулиране на дефиниция. Според някои автори етиката е система от задължения за активно поведение в чужда полза<sup>18</sup>. Според тях етиката, заедно с морала, трябва да бъдат разглеждани като съставни части на нравствеността, като зад термина „морал“ стои значение на задълженията за ненакърняване на чуждата сфера<sup>19</sup>. Тези норми са част от психическото битие на хората и съществуват като валидни в тяхното съзнание. Те не се характеризират със задължителност, произтичаща от закона, тъй като не са скрепени с държавна санкция и не се

<sup>16</sup> Гройсман, С., Цит. съч.

<sup>17</sup> Пак там

<sup>18</sup> Бойчев, Г. Въведение в правото. Част втората. Философия на правото, С., Юриспрес, 2006, с. 25 (Boychev, G. Vavedenie v pravoto. Chast vtorata. Filosofia na pravoto, S., Yurispres, 2006, s. 25)

<sup>19</sup> Пак там

прилагат принудително<sup>20</sup>. Човек сам преценява дали да „прегърне и съхрани“ тези норми в ума си, както и кога и под каква форма ще ги обективира в действителността. Рядко обаче етичната основа на един човек съвпада напълно с етичната основа на друга личност.

Различна е картината при нормите, закрепени в Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. По съдържание могат да се припокриват доста с предписанията на моралното и етичното<sup>21</sup>, но те превърнат ли се веднъж в правна норма загубват възможността за тази преценка дали да бъдат прилагани. Те стават общозадължителни правила за поведение, израз са на волята на обществото, обективирана чрез държавните органи, и са гарантирани с държавната принуда<sup>22</sup>. Въпреки съществените разлики има общ корен между етичните норми и правилата, закрепени в разпоредбите на Кодекса. Създадените правила за поведение в Кодекса главно са на базата на ценностите, възприети и проникнали в социалното самосъзнание като общовалидни, и масата от обществото изповядва тях. От тях държавата се ръководи и си проличава в осъществяването на държавната власт.

### **Фактори, влияещи върху формирането на етично поведение от страна на държавния служител:**

От една страна, неспазването на част от разпоредбите на Кодекса влече след себе си негативни правни последици, които също могат да окажат въздействие върху решенията на държавния служител как да постъпва. От друга страна, предписанията му влияят върху действията на държавния служител, поради очакване настъпването на конкретни правни последици, пораждащи се от съвпадането на поведението на служителя в държавната администрация с това, провъзгласено от Кодекса като етично и обвързващо. Следователно, възможността, например за реализиране на дисциплинарна отговорност, (което ще бъде разгледано в по-голяма степен в една от последващите точки), не е единственото средство за възпиране от неизпълнение на вменените им етични задължения. Не може да се пренебрегне обаче наличието и на други механизми извън правото, подтикващи държавния служител към определени действия и бездействия по време на заемането на такава длъжност, които по съдържание може да се припокриват с тези, въздигнати от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация като етично поведение. В обратна посока могат да се посочат и основания, че някои ценности, възприети като лични, или фактът, че не намират за достатъчно лични ценностите, пропити в разпоредбите, могат да откажат служителите в държавната администрация да синхронизират своето държание с предписаното. Така част от факторите, оказващи влияние при формиране на етичното поведение на държавния служител, се явяват:

**- Вътрешна мотивация и възгледи:** всеки човек, включително и служителите в държавната администрация, изграждат в съзнанието си вътрешен свят, състоящ се от връзки между спомените, които се запечатват там, и изводите от тях. На базата на тези спомени и изводи се гради представата за моралност, етика, ценности. Те образуват възгледите и визията за външния свят и обществото. Формират и разбирането за съдържанието на етич-

<sup>20</sup> Къндева, Е., Йорданов, Б., Цит. съч., с. 242

<sup>21</sup> Гройсман, С., Цит. съч.

<sup>22</sup> Къндева, Е., Йорданов, Б., Цит. съч., с. 242

ните и моралните норми. Наслоеният опит формира механизъм, отговорен за саморегулацията, пристъпване към дадено действие или въздържане от такова. Механизъм, който често се явява еквивалентен на мотивацията. Различни са стимулите, задействащи този механизъм. Според някои автори мотивационният процес е фрагментиран на части/фази<sup>23</sup>. Първата се асоциира с подбудата, описвана чрез желанието, стремежа, ценностите, склонността към извършването на конкретно действие<sup>24</sup>. Втората – прави се преценка на вероятността за удовлетворяване на подбудата след възприемане и преработване на постъпката до вътрешния свят информация за ситуацията<sup>25</sup>. Следващата фаза е вземане на решение относно това дали да се пристъпи към дадена постъпка и какъв ще е начинът на действие<sup>26</sup>. Четвъртата фаза на мотивационния процес се характеризира с изясняване детайлите и посоката на действието, като го обвързва с представата за постигане на определени резултати<sup>27</sup>, очаквани и изградени на основата на предишните фази. Накрая вече под „лупата“ е оценката на възможностите за достигане на целта<sup>28</sup> и постигане на очакванията<sup>29</sup>. В зависимост от резултата от направената оценка може или да се пристъпи към осъществяването на целта, към нейното преформулиране или към промяна на вече взетото решение<sup>30</sup>. Държавният служител си остава личност с изградена вътрешна идея за света и хората около него и по време на работа и в изпълнение на вменените му задължения. Всичко това разкрива как той може да съобрази поведението си с правната рамка, която поставя Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, не само под заплахата на правната санкция и реализирането на държавната принуда. Възможно е единствено и заради своите ценности и стремежи да достигне до осъществяване на действие, което в последствие ще се оцени като такова, влизащо в рамките на издигнатите принципи в Кодекса. Разбира се, склонността за извършване на определено поведение може да се предопределя и от желанието на държавния служител да спазва правилата за поведение, съществуващи в правния ред. Тогава Кодексът със своята същност ще убеди, че заслужава такова отношение.

**- Възможност за награждаване с отличия:** в днешното битие на пиедестал застава положителното мнение на хората. Поради конкретното разпространено мислене нараства шансът да се убедят повечето служители в държавната администрация да променят отношението си към частни лица, с които си взаимодействат в изпълнение на своите длъжностни задължения. И то не само спрямо тях, но и към лицата от системата на администрацията<sup>31</sup>. По този начин ги насърчава да спазват определени правила и регулира тяхното по-

<sup>23</sup> Мотивацията в психологията. Същност на мотивацията, [онлайн], [последно посетен на 14.01.2025], Достъпен на интернет адреса: <https://s.shopeee.com/4soW>

<sup>24</sup> Пак там, с. 2

<sup>25</sup> Пак там, с. 2

<sup>26</sup> Пак там, с. 2

<sup>27</sup> Пак там, с. 2 – 3

<sup>28</sup> Пак там, с. 3

<sup>29</sup> Пак там, с. 3

<sup>30</sup> Пак там, с. 3

<sup>31</sup> Пехливанов, К., Цит. съч, с. 3

ведение. ЗДСл успешно гради върху това наблюдаващо се явление и създава един, считам, гарантиращ положителни резултати, механизъм.

Съгласно чл. 88, ал. 1 от ЗДСл държавният служител има възможност да бъде награждаван с отличия за образцово изпълнение на служебните си задължения<sup>32</sup>. Това ще рече, че не се обхваща единствено покриването на високите изисквания на Закона за държавния служител към тях, но и тези задължения, вменени от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация<sup>33</sup>. Съгласно чл. 88, ал. 2 ЗДСл, отличията могат да са грамота, сребърен почетен знак на съответната администрация и златен почетен знак на съответната администрация, като те имат предимно морално въздействие<sup>34</sup>. Чрез тях държавният служител се чувства оценен и се стимулира да продължава в подобна посока, защото положените усилия и етично поведение ще са поощрени. Награждаването с отличия също ще допринесе за едно здравословно самочувствие и удовлетворение от постигнатите резултати и ще издигне не само престижа на наградения служител, но и престижа на съответната администрация и доверието към нея.

**- Възможност за реализиране на дисциплинарна отговорност при неспазване правилата в Кодекса:** дисциплинарно нарушение е всяко виновно нарушение на служебно задължение. Това задължение може да е посочено в ЗДСл, в друг закон или в подзаконов нормативен акт, в длъжностната характеристика на държавния служител или в Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация<sup>35</sup>. Следователно се изисква кумулативно наличието на обективно прекрачване на установените закони, подзаконови норми, такива, произтичащи от длъжностната характеристика или правила, закрепени в Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. То представлява вид правонарушение и притежава общите признаци: деяние (действие/бездействие), противоправност и вина<sup>36</sup>, чл. 23 от Кодекса говори за носенето на дисциплинарна отговорност съгласно ЗДСл и Кодекса на труда при неспазване на нормите в този кодекс. По този начин този акт изглежда като че ли допълва посочените<sup>37</sup>. Конкретно правната регламентация на дисциплинарната отговорност на държавните служители, поместена глава пета, раздел II от ЗДСл., включва изрично и като самостоятелно основание за образуване на дисциплинарно производство неспазването на правилата на Кодекса (чл. 89, ал. 2, т. 5). Въпреки това, практиката по дисциплинарните производства показва, че нерядко се стига до квалификация на нарушения, които съчетават чл. 89, ал. 2, т. 5 с някои от другите нарушения на служебната дисциплина<sup>38</sup>. Видовете дисциплинарни наказания са изчерпателно изброени в следващата разпоредба на Закона – забележка, порицание, отлагане на повишението с ранг с една година, понижението в по-долен ранг за срок от 6 месеца до 1 година и уволнение. За едно и също дисциплинарно нарушение може да се наложи само едно дис-

<sup>32</sup> Йорданов, Б., Цит., съч., с. 225

<sup>33</sup> Пак там, с. 225

<sup>34</sup> Пак там, с. 225

<sup>35</sup> Институт по публична администрация, Цит. съч., с. 29

<sup>36</sup> Държавен служител-дисциплинарна отговорност, онлайн], [последно посетен на 14.01.2025], Достъпен на интернет адрес: <https://s.shopeee.com/5IXJ>, с. 3

<sup>37</sup> Пехливанов, К., Цит. съч., с. 5

<sup>38</sup> Държавен служител-дисциплинарна отговорност, Цит. съч., с. 7

циплинарно наказание (чл. 90 ЗДСл). Може да се прибави и това, че държавният служител носи дисциплинарна отговорност, независимо че деянието му може да е основание за търсене от него и на друг вид отговорност (чл. 89, ал. 4 ЗДСл.). Считам че, тези правни последици (макар и да не са посочени подробно и да не са изчерпателно изброени) регулират успешно поведението на държавния служител и го възпират от прекрочването дори и на нормите на този правен акт, който има своите особености (разяснени по-горе).

### Извод

Кодексът за поведение на служителите в държавната администрация се характеризира със своите особености относно правната си същност и създава общи правила за поведение, адресирани към служителите в държавната администрация. Като проблем за прилагането и съобразяването с нормите на Кодекса от страна на държавния служител се явява връзката на съдържанието им с моралните и етичните норми, оставащи извън обсега на правното регулиране. Поради този факт, главно в Кодекса, но и в други нормативни актове се уреждат механизми, гарантиращи спазването на предписаното в този кодекс и постигането на непосредствената цел на този акт, а именно: да се повиши общественото доверие в техния професионализъм и почтеност, както и да издигне престижа на държавната служба.

Обект на изследване бяха вътрешната мотивация и възгледи, възможността за награждаване с отличие и възможността за реализиране на дисциплинарна отговорност при неспазване правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. Направеният им анализ в изложението, който не претендира за изчерпателност, води до извода, че съвкупността и взаимодействието между тези фактори въздействат за формирането на етично поведение на държавния служител. Етично поведение, което съвпада със съдържанието на нормите в Кодекса и не излиза от тяхната рамка. Нагледно си проличава защо държавната принуда или награждаването с отличие стимулират съответния кръг от лица да се съобрази и със задълженията му, произтичащи от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация. По този начин чрез юридическо средство се подтикват тези служители към морално поведение<sup>39</sup> и в действителност това води до успешното регулиране поведението на адресатите на този кодекс. Едновременно с ролята на държавната принуда трябва да се отбележи, че се откроява каква е и ролята на „вътрешния свят“ или етичната основа на отделната личност. Това само по себе си показва, че не винаги Кодексът за поведение на служителите в държавната администрация е самостоятелно средство за реализиране на очакваното етично поведение от страна на държавния служител.

<sup>39</sup> Гройсман, С. Цит. съч.