



Европейски съюз



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



ОПАК. Експерти в действие

**ПРАКТИЧЕСКИ АСПЕКТИ
ПО ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА ЗА
ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И РАЗКРИВАНЕ
НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ**

ВЪПРОСИ И ОТГОВОРИ

София • 2009 г.

**НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Издание на Националното сдружение на общините в Република България по проект „Гражданите и общината – партньори за прозрачна и ефективна местна администрация” по Оперативна програма „Административен капацитет”, I. „Добро управление”, 1.2. „Прозрачна и почтена държавна администрация”, бюджетна линия BG051PO002/08/1.2-02”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.”

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	5
1. Конфликтът на интереси и неговата законова уредба	7
1.1. Характеристика на понятието „конфликт на интереси”	7
1.2. Причини, наложили приемането на отделен закон за разграничаване на публичния от частния интерес	12
2. Какви са основните понятия в Закона	19
2.1. Кои са публичните длъжности в общината	19
2.2. Кога има конфликт на интереси, частен интерес и облаги?	21
2.3. Кои са свързани лица?	24
2.4. Какви забрани и ограничения предвижда Законът?	28
2.5. Какви декларации е необходимо да се подават?	31
3. Прилагане на Закона в общините	37
3.1. Организационно-управленски мерки на общините	37
3.2. Сигнали за конфликт на интереси	38
3.3. Установяване на конфликт на интереси	40
3.4. Последици при установяване на конфликт на интереси и неизпълнение на законови разпоредби	44
4. Консултации по често задавани въпроси	47
4.1. Свързани лица, несъвместимост, забрани	47
4.2. Въпроси, свързани с участие в органи на управление на НПО	55
4.3. Други въпроси	60
Вместо заключение	70

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият наръчник се издава в изпълнение на проект на НСОРБ **“Гражданите и общината – партньори за прозрачна и ефективна местна администрация”**, осъществяван по Оперативна програма **“Административен капацитет”**, с финансовата подкрепа на Европейски социален фонд на Европейския съюз. Той е предназначен за ръководния и експертен състав в общинската администрация, както и за общинските съвети.

Едно от най-важните условия за прозрачно и отговорно управление е доверието на местната общност в изборните органи. В тази връзка успешното прилагане на мерките за предотвратяване възникването на конфликт на интереси е предпоставка за ефективна работа и добро взаимодействие между общините и гражданите.

Още в първите дни от влизане на Закона в сила кметовете, общинските съветници и служителите от общинската администрация се сблъскаха с много проблеми и въпроси, отговорите на които не бяха еднозначни.

За да подпомогне своите членове – общините, в периода януари – март 2009 г. НСОРБ организира осем обучителни семинари с практическа насоченост, с цел предоставяне на по-детайлизирана информация по същността на Закона, задълженията на общинските администрации, произтичащи от неговото приложение и търсене на логичен и законов път за справяне с конкретни ситуации. В обученията взеха участие около 300 представители от над 180 общини. Най-често поставяните въпроси по време на дискусиите и в анкетите определиха съдържанието на настоящия Наръчник.

НСОРБ с подкрепата на своите юридически консултанти Рада Паунова и д-р Наталия Киселова подготви този Наръчник, за да подпомогне общините при прилагането на Закона, който досега няма аналог в българската правна система.

Наръчникът дава практически консултации по най-често задавани въпроси. Естеството на проблематиката обаче е изключително многообразно, поради което отговорните лица могат да го използват само като рамка за търсене на възможни решения на съответните казуси.

Екипът на НСОРБ изказва своята благодарност към участниците в обученията и към всички, които поставиха своите въпроси по телефон или е-поща и посочиха “тесните” места в Закона.

Убедени сме, че разработката ще подпомогне общините в трудната и отговорна ежедневна работа по прилагането на ЗПРКИ и ще даде допълнителен импулс за прозрачно и ефективно управление чрез приемане на съответни промени в местните регламенти.

Екипът на НСОРБ ще бъде признателен за всички мнения, предложения или препоръки за подобряване и улесняване дейността по прилагане на новото законодателство.

1. КОНФЛИКТЪТ НА ИНТЕРЕСИ И НЕГОВАТА ЗАКОНОВА УРЕДБА

1.1. Характеристика на понятието “конфликт на интереси”

Понятието конфликт на интереси е сравнително ново. Изричното дефиниране на понятието започва първо на международноправно ниво, а след това се пренася и на национално. Това обаче не означава, че самото явление не е познато. Редица ограничения и забрани са установявани в миналото, за да се гарантира интереса на държавата или да се ограничи злоупотребата с власт от една личност или от група лица. В днешно време трудността при определяне на конкретното съдържание и на елементите на понятието е в обстоятелството, че конфликтната ситуация често е в рамките на закона, но не е целесъобразна от публична гледна точка.

В съвременната държава националната Конституция предвижда механизми (избори, назначавания или конкурси) за прехвърляне на властта от суверена (народа, политически дееспособните граждани) към конкретни личности (еднолични публични органи или членове на колективни органи), които най-често са представители и на политическите партии, които да осъществяват и упражняват тази власт, подпомагани от администрация (служители). Заради този сложен процес на “прехвърляне” на публичната власт възниква въпросът доколко властовият ресурс се използва от конкретните лица в обществена /публична полза, без да се влияят от частни – индивидуални или колективни (корпоративни, политически, лобистки или групови) интереси¹.

¹Частните интереси на едно лице обикновено включват всякакво облагодетелстване за него или за семейството му, близки роднини, приятели или хора от фирми или организации, с които е работил или е имал политически връзки. Интересът включва също и всяка тежест, било то финансова или облигационна, свързана с него или със семейството му.

В този смисъл, без претенции за изчерпателност², може да се каже, че сложното социално явление на фактическо противопоставяне на публичния и частния интерес у едно лице има два устойчиви белега, които го характеризират.

На първо място, става въпрос за сблъсък, противоречие, несъвместимост или конкуренция между обществени задължения и частен интерес при конкретна личност или свързани с нея лица³.

На второ място, при този сблъсък на интереси, предопределеното поведение от субективната заинтересованост на личността (едноличен орган, член на колективен орган, или служител), има опасност да попречи или да пречи на обективното изпълнение на правомощия или на публични/служебни задължения.

Влиянието и въздействието на частния/те интерес/и в процеса на осъществяване на публичната власт се определя като конфликт на интереси.

Наличието най-малко на два интереса, които при определени обстоятелства се конкурират или се противопоставят, така че реализирането на единия интерес изключва възможността за осъществяване на другия, или е в негов ущърб, е значимо социално явление, което се нуждае от нормативна уредба⁴. Основното предназначение на нормативната уредба на конфликта на интереси е да се създадат гаранции за законосъобразно, целесъобразно, безпристрастно, с оглед на обществения интерес, и обективно осъществяване на публичната власт. Целта на правната уредба за недопускане и контролиране на конфликта на интереси е да се осигури приоритета на публичния интерес пред частния, като се задължат публичните органи и служителите да уреждат частните си дела така, че да се предотврати или ограничи появата на такава конкуренция на интереси. А в случай, че такъв конфликт възникне – в повечето ситуации той да бъде решаван в обществен интерес.

²Вж. повече дефиниции за конфликт на интереси при **Кънева, Н.** Конфликтът на интереси при служителите. Общата му уредба в българското законодателство (периода от Освобождението до 1951 г.)// *Общество и право*, бр. 2, 2007, с. 62–64.

³Проблемът “конфликт на интереси” има различни и разнообразни измерения. От една страна, това са хипотезите на злоупотреба със служебно положение за извличане на неправомерна изгода - често, това е назначение на близък на личността, осъществяваща публична функция, или член на нейното семейство (nepotism, nepotизъм). От друга страна, това може да е недължима привилегия за колеги или приятели на личността (cronyism, кронизъм). Вж. повече и в периодичната преса: Аз, моя милост и властта.// в. “*Капитал*”, година XVI, бр. 7, 16–22.II.2008 г., с. 12–14.

⁴Народното събрание прие в средата на м. октомври специален Закон за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси. Вж. **ДВ, бр. 94 от 31.X.2008 г.**

Конфликтът на интереси като терминологично понятие сравнително от скоро намира място в националните законодателства. Същевременно това не означава, че законодателят (вкл. и българският) не е познавал проблема до днес⁵, нито, че в приетите по-рано нормативни актове не е присъствала правна уредба на тези въпроси⁶. По-вярно би било да се каже, че познавайки проблема, българските законотворци дълго време са му давали конкретна правна уредба⁷, без да го назовават по този начин и още повече, без да се опитват да дефинират конкретно понятието.

Конфликтът на интереси в съвременното общество трябва да бъде анализиран поне в два аспекта⁸.

От една страна, конфликтите на интереси са ситуации, които предпоставят реални корупционни практики. Тогава, когато има тясно обвързване между служебната сфера на действие на лицето, осъществяващо публични функции и неговата лична сфера на действие, е напълно възможно да се мисли за ситуация, при която лицето ще взема решенията, които са по-изгодни за него лично или за свързани с него лица, а не както се предполага, че би трябвало да бъде – за обществото, като цяло.

Проблемът на общественото възприятие е вторият аспект на значението на конфликта на интереси. Тогава, когато гражданите са убедени, че публичните органи и/или техните администрации са корумпирани⁹, те действат в съответствие с това си убеждение. На практика става

⁵Вж. за ограничения на чиновниците и други категории лица през XIX в. и началото на XX в. при упражняване на пасивното избирателно право напр. при **Мейеръ, Г.** Избирателное Право, Книга II, изд. В. М. Саблина, М., 1906, с. 45–73.

⁶Вж. конкретна уредба за ограниченията при чиновниците в България в миналото: в Указ 804 (1881 г.) на Княз Александър I, Закон за чиновниците (1882 г.), Законите за чиновниците по гражданското ведомство (1903 г. и 1906 г.), Закон за сдружаванията на чиновниците и служащите (1907 г.), Закон за държавните служители (от 1922 г. в сила до 1951 г.). Санкции има и в други нормативни актове: Закон за преследване на незаконно обогатените чиновници (1895 г.), Наредба за користните престъпления по служба (1919 г.), Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобити имоти от обществени служители, включително министри и народни представители (1934 г.).

⁷Вж. повече за конкретна уредба в България – нормативни актове, особености на уредбата и сфери на регулация при **Кънева, Н.** Конфликтът на интереси при служителите. Общата му уредба в българското законодателство (периода от Освобождението до 1951 г.)// *Общество и право*, бр. 2, 2007, с. 69–76.

⁸Вж. **Паликарски, К.** Конфликтът на интереси в държавната администрация. – В: Конфликт на интереси в държавната администрация. Модели и механизми за ограничаване на корупцията, Асоциация “Прозрачност без граници”, С., 2003, с. 38–39.

⁹Конфликтът на интереси не е корупция в употребимия смисъл на думата. Самото му наличие обаче разрушава доверието в публичната власт и може да стане предпоставка за осъществяване на редица престъпни деяния – активен или пасивен подкуп, документни престъпления, престъпления против реда на управление, престъпления по служба, престъпления в отделни стопански отрасли, престъпления против митническия режим, престъпления против паричната и кредитната система и други.

Повече за съвременните измерения на корупцията (управленски мерки, специализирани органи, стратегии за действие и др.) в държави от различни континенти вж. подробно при **Клитгард, Р.** Контролиране на корупцията, Сиела, С., 2008 г.

безпредметен спорът в обществото и в медиите дали има корупция или не дотолкова, доколкото всеки се съобразява с предполагащата, възприеманата като даденост корупция при осъществяването на публичната власт. В случай, че възникне такъв конфликт, липсва или намалява доверието на обществото в съответния орган или институция, дори когато е взето целесъобразно и законосъобразно политическо или управленско решение.

В края на 80-те и началото на 90-те години на XX в. Република България започва преход към “демократична, социална и правова държава”. Нормативна основа за този преход е Конституцията от 1991 г., която установи като основни принципи при осъществяването на публичната власт:

- принципа на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 от Конституцията)¹⁰;
- принципа за разделение на властите като хоризонтално (чл. 8)¹¹ и вертикално проявление (чл. 2, ал. 1, изречение 1)¹².

България е парламентарна република с местно самоуправление¹³. Това е израз на съвременните тенденции за демократизиране и децентрализиране на публичната държавна власт. Самоуправлението се осъществява на територията на общината. Чрез самоуправлението се дава възможност на населението от местната общност непосредствено (чрез формите на пряка демокрация) и чрез избрани от него органи, да решава самостоятелно общи въпроси. Орган на местното самоуправление е общинският съвет (ОбС), а орган на изпълнителната власт е кметът.

Осъществяването на публичната власт в съвременния български конституционен модел не само на национално, но и на местно ниво трябва да се реализира на основата на две фундаментални начала¹⁴, които може да се определят като последици от възприемането на принципа

¹⁰Чл. 1 (2) Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция.

¹¹Чл. 8. Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.

¹²Чл. 2. (1) Република България е единна държава с местно самоуправление.

¹³Вж. повече в **Конституция на Република България. Коментар**, Сиела, С., 1999, с. 30-32; 342-356; както и **ЗМСМА, чл. 17, ал. 1**, Местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в редица сфери.

¹⁴Вж. при **Христов, И.** Регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация в българското законодателство. – В: Конфликт на интереси в държавната администрация. Модели и механизми за ограничаване на корупцията, Асоциация “Прозрачност без граници”, С., 2003, с. 27–30.

на народния суверенитет и са гаранции за легалността и легитимността на публичната власт¹⁵.

Първото начало условно може да бъде определено като “принцип на несъвместимостта”. Въз основа на този принцип се регламентират забрани едно лице, което заема публична длъжност (осъществява публична функция по-общо¹⁶) да съвместява потенциално и друга противоречаща публична или частна длъжност, или дейност. В този смисъл “несъвместимостта” може да се дефинира като легално недопускане на упражняване на дейности или извършване на действия, които влизат в противоречие със същността на заетата публична длъжност, ограничават или премахват независимостта при осъществяване на правомощие, или задължение по служба, накърняват достойнството на личността и доброто име на органа или институцията.

Според второто начало се установяват морални и/или легални забрани или ограничения при заемане на публична длъжност от едно лице то да осъществява обективно правомощията или задълженията си и да не е под въздействие на съществуваща частна (лична, семейна, приятелска, политическа, корпоративна, лобистка) зависимост със свързани физически или юридически лица. Това начало може да бъде определено като “принцип за липса (ограниченост) на свързаност”. За да се гарантира безпристрастното и обективно осъществяване на публичната власт в обществен интерес, в определени случаи законодателят може да предвиди задължения за разкриване на информация относно наличието на връзка между лицето, заемащо публичната длъжност и свързани с него лица. А в други случаи, поради предполагаема (очаквана) опасност лицето да осъществи свое конкретно публично правомощие или задължение не в обществен, а в свой интерес, може да се предвиди и задължение за излизане от конфликтната ситуация – (само)отстраняване.

У нас след демократичните промени, започнали в края на 80-те и началото на 90-те години на XX в., възникването и съществуването на ситуации на “конфликт на интереси” става реално възможно и правно нежелано. Предвиждайки тази възможност, българският законодател

¹⁵Вж. повече за конституционните гаранции за легалност и легитимност при осъществяване на властта при **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право, ч. I, Сиби, С., 2003, с. 343–367.

¹⁶Вж. повече за широкото разбиране на института “друга държавна служба” по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Конституцията в **Решение № 6 на Конституционния съд от 6 април 1993 г.**, обн. ДВ, бр. 31 от 13 април 1993 г.

урежда основните положения на анализирания проблематика при организацията и реда на дейност на основните държавни органи.

Радикалната промяна в конституционната система в началото на 90-те години на XX в. прави неприложимо част от завареното законодателство. Поради тази причина основния закон, по силата на § 3, ал. 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията на Република България /1991/, възлага като едно от задълженията на избран бъдещ парламент да създаде норми (един закон или правила, които може да се съдържат в няколко законодателни актове), които подробно да уредят контролирането на ситуациите на “конфликт на интереси”. До приемането на такива актове, според конституционната юрисдикция¹⁷, само правилата на гражданския морал и етиката на парламентариста могат да оказват влияние.

1.2. Причини, наложили приемането на отделен закон за разграничаване на публичния от частния интерес

В Конституцията на Република България /1991 г./ ясно и категорично е поставено начало на изграждането на страната ни като правова, демократична и социална държава.

Конституционно установените принципи за спазването на закона и равенството пред закона са основен белег на демокрацията, но през последните години редица негативни практики у нас показваха, че законите се нарушават или не се спазват, за да се получи някаква облага от определен кръг лица, за която облага тези лица нямат законно основание.

Практиката показва, че в редица случаи тези лица :

- заемат длъжности в държавната или общинската администрация;
- са еднолични органи на власт или членове на колективни органи.

В други случаи, получаващите неоснователно облаги са подпомагани или улеснявани от органи и длъжностни лица, с които са свързани по

¹⁷Вж. Решение № 6 на Конституционния съд от 6 април 1993 г., обн. ДВ, бр.31 от 13 април 1993 г.

родство, политически, лобистки, приятелски или чрез общи корпоративни интереси.

Облагите, в нарушение на закона, трайно съпътстват управлението и разпореждането с публична собственост /държавна или общинска/, обществените поръчки, публичните услуги.

Изследванията на причините, пораждащи тези негативни практики след 1991 г., показват, че те в голяма степен са обективно обусловени от смяната на „командно-административната система” на еднопартийно държавно ръководство с ново демократично държавно управление, характеризиращо се с политически плурализъм, многопартийност и пазарни отношения. Разграждането на единната държавна собственост и нейната трансформация за сравнително кратък период доведе основната част от общественото богатство да се формира не в публичната, а в частната сфера, което увеличи натиска върху публичните администрации /органи и служители/ и т.н.¹⁸.

Българското общество остро реагира на негативните практики, показвайки нетърпимост и настоявайки за радикални промени в посока на укрепване на законността.

В средствата за масово осведомяване непрекъснато се публикуват сигнали, мнения, предложения, насочени към разкриване, ограничаване и недопускане на незаконно облагодетелстване при и по повод изпълнение на правомощия или на задължения по служба.

Редица граждански сдружения чрез външен контрол върху институциите и администрацията, спомагат за въвеждани на ясни процедури и правила, но това са инцидентни решения, които не влияят съществено на общото негативно положение.

Политиците на страната чрез дългосрочни политически документи – стратегии, програми, формулират и провеждат политики, насочени към прозрачно управление, превенция и противодействие на корупционните практики, спазване на законите. Такива политически документи приемат и редица общински съвети. Анализът на изпълнението сочи, че все още не е постигнат желаният резултат.

¹⁸Асоциация „Прозрачност без граници”- РБ: „Конфликт на интереси в държавната администрация, модели и механизми за ограничаване на корупцията” по проект „Установяване на хипотези на реален и потенциален конфликт на интереси в държавната администрация на България”, С., 2003.

Законодателството в страната /особено след 2000 г./ трайно се ориентира към създаване на разпоредби в специалните закони /Търговския закон, Закон за обществените поръчки, Закон за концесиите, Закон за общинската собственост, Закон за държавната собственост, Закон за стоковите борси и тържищата, Закон за държавния служител, Закон за администрацията и др./, насочени към предотвратяване и ранно разкриване на евентуален конфликт между частния интерес и обективното, безпристрастно и законосъобразно изпълнение на правомощията/задълженията по служба и в крайна сметка – недопускане на накърняване на публичния интерес.

Все по-категорично се заговори за необходимостта от нов, специален закон, въвеждащ ясни правила за недопускане на противоречие между личния и обществения интерес.

Изискванията за несъвместимост към орган на централната или местната власт или за заемане на даден властови пост или служба, въведени в българските закони, се оказаха неефективни и лесно преодолими „пречки“ за оня, който е воден от личния си интерес.

Така например в ЗМСМА /1991 г./ са регламентирани изисквания за несъвместимост за кмета и за общинския съветник, които формално се спазват. Чрез свързани лица обаче се оказва възможно кметове и общински съветници да използват участието си в местните власти не за укрепване и развитие на местното самоуправление, а за решаване на лични интереси и получаване на облаги без законно основание.

В предприсъединителния период, а от 1 януари 2007 г. вече като държава-членка на Европейския съюз, България е обект на мониторинг и остри критики за нарушаване на принципите за публичност, равнопоставеност и законност и за търпимостта към корупционните практики.

Контролът върху усвояването на средствата от Европейските структурни фондове и от Кохезионния фонд също констатира неспазване на процедури, финансови нарушения и корупционни практики.

Множеството нормативни актове (на законово и подзаконово ниво) и други политически документи, които бяха създадени след 1991 г. у нас не дадоха позитивен резултат при осъществяване на публичната власт на различните нива. Както беше посочено, съвременната регулация на конфликта на интереса у нас се намира в различни нормативни акто-

ве¹⁹ и там са установени редица способности за неговото управление²⁰. Този подход създава условия за неравнопоставеност и вероятност при сходни ситуации да бъдат взети принципно различни решения.

Данните в медиите и отстраняването от длъжност на отделни политически лица или висши държавни служители се оказаха недостатъчни за прекъсване на негативното социално явление. Поради тази причина в началото на месец март 2008 г. на оперативен заседание на правителството се взема решение за създаване на “законопроект, чрез който да се ограничи корупционната среда и съществуването на възможности за конфликт на интереси”.

На 17 март 2008 г. Комисията за превенция и противодействие на корупцията (КППК) към Министерския съвет на свое заседание обсъжда засилването на контрола по спазването на Етичния кодекс на лицата, заемащи висши държавни длъжности и обобщава предложенията на министрите за нови антикорупционни мерки, като решава да започне подготовка на проект на специален закон за предотвратяване и санкциониране при конфликт на интереси.

През май с.г. проектът на Министерския съвет (№ 802-01-47) е внесен в Народното събрание. В периода юни-октомври водещата постоянна парламентарна Комисия по въпросите на държавната администрация изготвя общ законопроект, който е приет окончателно в средата на месец октомври и влиза в сила на 1 януари 2009 г.²¹

Дефиниции на понятието могат да бъдат видени както на международноправно ниво²², така и в националните законодателства на някои

¹⁹Христов, И., Паликарски К. и др. Регламентацията на конфликта на интереси в държавната администрация в българското законодателство – различни аналитични подходи. – В: Конфликт на интереси в държавната администрация. Модели и механизми за ограничаване на корупцията, Асоциация “Прозрачност без граници”, С., 2003, с. 25 – 67.

²⁰Кънева, Н. Правни способности за управление на конфликта на интереси.// *Общество и право*, бр. 1, 2008, с. 50 – 65 и бр. 2, 2008, с. 60 – 68.

²¹Законът е обнародван в ДВ., бр.94 от 31 Октомври 2008 г. Поради големия обществен интерес и парламентарни дебати, както и новостта при създаване на общ нормативен акт при контролирането и санкционирането на конфликта на интереса доведоха до две изменения на текста на Закона в рамките на три месеца. Вж. изм. ДВ, бр.10 от 6 Февруари 2009 г., изм. и доп. ДВ, бр.26 от 7 Април 2009 г.

²²На плоскостта на международното публично право представляват интерес: *Препоръка на Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие относно насоките за управление на конфликта на интереси в публичната администрация (февруари 2004 г.)*, както и *Член 13 от Препоръка No. R (2000) 10 на Комитета на министрите на страните – членки на Съвета на Европа относно Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.*

страни²³. Сравнението между актовете, които дават легална дефиниция на конфликта на интереси показва, че определенията имат обща цел.

Сред мотивите, които са посочени като основание за приемане на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси, заслужава да се открият: „важността и актуалността на проблема за конфликта на интереси на лицата, заемащи публични длъжности, които имат различни измерения. В социален аспект те са свързани с основния принцип на демокрацията, че политиките трябва да се формират и изпълняват в обществен интерес, като се спазват установените правила за неповлияването им от частни интереси. В контекста на противодействие на корупцията следва да се отчита, че неговата ефективност в значителна степен зависи от използването на адекватна система за управление на конфликта на интереси, защото всички случаи на корупция включват и конфликт на интереси.

Също в мотивите:

- Актуалността на темата за конфликта на интереси в нашето общество има и европейски аспект, поради членството на България в Европейския съюз от началото на 2007 г. Тя е свързана с функционирането на нашата администрация в условията на европейското административно пространство, в което провеждането на общите политики изисква национално равностойни гаранции за защитата на общността интерес.
- Конфликтът на интереси е сложно социално явление, което се проявява в най-различни житейски ситуации. Поради разнообразността на причините, многообразието на проявните форми и на последиците от конфликта на интереси неговото управление изисква изграждането на единна система за правно въздействие в общ закон.

²³В националните законодателства, които възприемат подхода на изрично дефиниране на конфликта на интереси, могат да бъдат посочени Португалия (Закон 64/93 относно непригодността и пречките за висшите държавни служители), Литва (Закон за регулиране на публичните и частните интереси в държавната служба на Република Литва), Латвия (Закон за предотвратяване на конфликта на интереси на публичните служители), Хърватска (Закон за избягване на конфликт на интереси в държавната служба), Русия (Закон за държавната гражданска служба на Руската федерация). Подробен анализ на латвийския Закон за предотвратяване на конфликта на интереси вж. при **Георгиев, И.** Регулиране на обществените и частните интереси при изпълнение на държавната служба според законодателството на Република Латвия. // *Съвременна право*, бр. 1, 2008, с. 45-57.

- Основните причини, които наложиха приемането на общ Закон за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси, са:
 - нарастващата обществена нетърпимост към проявите на конфликт на интереси;
 - липсата на изградена и действаща система от гаранции за упражняване на властта и харченето на публичните финанси в обществен интерес;
 - необходимостта от въвеждане на единна система за управление на конфликта на интереси, който е един от главните предпоставки и източници за корупция у нас;
 - разпокъсаността, фрагментарността и противоречивостта на съществуващата нормативната уредба за конфликта на интереси;
 - липсата на ясна институционална рамка на ангажиментите във връзка с конфликта на интереси;
 - незадоволителният ефект от прилагането на съществуващите етични правила и тяхното неспазване или заобикаляне.

Приемането на един общ закон за конфликта на интереси на лицата, заемщи публични длъжности, има за цел:

- да се демонстрира категорична политическа воля за непримиримост към използването на властови ресурс и публични средства в частен интерес;
- да се създаде достатъчно гъвкава и сходна правна уредба, която да бъде адекватно приложима към разнообразните проявни форми на конфликт на интереси на централно и на местно ниво;
- да уреди общата правна рамка за прилагането на широк спектър от взаимосвързани способности за предотвратяване, разкриване и противодействие на конфликта на интереси;
- да посочи изрично институциите и органите, ангажирани в процедурите за предотвратяване, разкриване и разследване на конфликт на интереси, както и тяхното място и роля;

- да уреди последиците от констатиран конфликт на интереси, както по отношение на конкретните лица, така и за действията и актовете, които са резултат от конфликт на интереси.

Създаването на изцяло нов и общ Закон по въпросите, свързани с предотвратяването и разкриването на конфликта на интереси за всички личности, заемащи публични длъжности не изключва съществуването на правна уредба в специални закони, която да отразява спецификата по отношение на определени лица, заемащи длъжности в органи на централната или на местната власт.

В общия закон се регламентират принципни постановки относно отделни способности за противодействие на конфликта на интереси, както и въпроси, които са общи и не се влияят от конкретното място и ролята на лицата – субекти на конфликта на интереси.

В същото време Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности продължава да действа. Така част от субектите са задължени и по двата действащи закона.

В структурно отношение Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси е съставен от девет глави:

- Гл. I, Общи положения;
- Гл. II, Забрани (и ограничения) при изпълнение на публична длъжност;
- Гл. III, Деклариране на несъвместимост и частни интереси;
- Гл. IV, Действия за предотвратяване на конфликт на интереси;
- Гл. V, Ограничения след освобождаване на публичната длъжност;
- Гл. VI, Установяване на конфликт на интереси;
- Гл. VII, Защита на подалия сигнал;
- Гл. VIII Последици при установяване на конфликт на интереси;
- Гл. IX, Административнонаказателни разпоредби;
- Допълнителни, преходни и заключителни разпоредби;
- Приложение: декларация по чл. 12, т. 2.

2. КАКВИ СА ОСНОВНИТЕ ПОНЯТИЯ В ЗАКОНА

2.1. Кои са публичните длъжности в общината?

В чл. 3 в двадесет и пет поредни позиции /точки /се очертава кръгът на лицата, които са задължени субекти по Закона – лица, заемащи публични длъжности, като този кръг е максимално широк.

Лицата, заемащи публични длъжности в общината могат да бъдат обособени в две основни групи.

В първата група се включват едноличните органи и членовете на колективни органи. Това са:

- кметовете на общини, на райони и на кметства (т. 8);
- общинските съветници (т. 9).

Втората група е по-разнообразна, в нея се включват както лицата, които биват назначавани от органа на местната власт, така и лицата, които се избират на ръководни позиции в предприятия и дружества, създадени от органа на местното самоуправление.

Назначаеми са:

- кметските наместници (т. 25);
- заместник-кметовете на общини и на райони (т. 8);
- служители в местната администрация, заемащи определени позиции (т. 25).

Наред със служителите, които подпомагат органите на местната власт или самоуправление, са и избраните от ОбС:

- представители на общината в органите на управление или контрол на търговски дружества с общинско участие в капитала или представителите на общините в органите на управление или контрол на юридическите лица с нестопанска цел (т. 22);

- управители и членове на органите на управление или контрол на общински предприятия.
- управители и членове на органи на управление или контрол на други юридически лица, създадени с решение на ОбС (т. 23).

При конкретното прилагане на т. 22 и т. 23 на чл. 3 следва да се има предвид, че участието в юридическо лице с нестопанска цел от страна на лице, заемащо публична длъжност в общинските органи, или в местната администрация е възможно в две хипотези.

От една страна, това участие е допустимо в качеството му на физическо лице - гражданин (напр. в църковно настоятелство, в читалищно настоятелство, в ръководството или контролен орган на спортно дружество). В този случай ако лицето, заемащо публична длъжност, участва в орган на управление или контрол на юридическото лице с нестопанска цел, то следва да оповести това свое (лично или частно) участие чрез декларацията по чл. 12, т. 2 във връзка с чл. 14, ал. 1, т. 1 от ЗПРКИ.

От друга страна, същото лице, заемащо публична длъжност може да е представител на общината в специално създадено юридическо лице с нестопанска цел от ОбС, по реда на чл. 21, ал. 1, т. 15 /изм. ДВ бр. 69 от 2003/ от ЗМСМА. В този смисъл е и участието в Националното сдружение на общините в Република България, регионалните сдружения на общините, както и в други юридически лица, които са създадени с конкретна цел въз основа на акт на Общинския съвет (чл. 3, т. 22 или т. 23 - ЗПРКИ).

Членството в юридическо лице с нестопанска цел или пък участието в органите на управление или контрол само по себе си не е конфликт на интереси (при допустима съвместимост). Конфликт може да възникне в първата хипотеза, когато лице, заемащо публична длъжност има и частен интерес, като член на орган на управление или контрол на юридическото лице с нестопанска цел.

Към втората голяма група субекти на закона на местно ниво се включват и редица служители, назначени по служебно или по трудово правоотношение в местната администрация, които подпомагат органите в общината при осъществяване на правомощията им (т. 25). Първоначалният обхват се разпростираше до всички служители без тези, които заемат технически длъжности.

Служители в местна администрация

С приемането на ЗИД на ЗПРКИ /ДВ бр. 26 от 2009, в сила от 31 март 2009 г./ беше стеснен кръгът на субектите на Закона. С последната редакция лица, заемащи публична длъжност в местната администрация са служители, които:

- изпълняват действия по управление;
- изпълняват действия по разпореждане;
- изпълняват действия по регулиране;
- изпълняват действия по контрол.

При определяне на длъжностите следва да се вземе предвид Единият класификатор на длъжностите в администрацията /приет с ПМС № 47 от 01.03.2004 г. - последно изменение ДВ бр.18 от 10.03.09, в сила от 01.01.09/. В длъжностите, свързани с изпълнение на действия по управление и разпореждане, ще се включат тези от раздел „А” на ЕКДА – ръководни и аналитични. В длъжностите, свързани с действия по регулиране и контрол, ще се включат тези от раздели „Б” и „В” от ЕКДА- експертни и със спомагателни експертни функции.

За всяка длъжност следва да се извърши преценка за конкретната длъжностна характеристика на длъжността и функционалната насоченост на структурното звено от общинската администрация /дирекция, отдел, служба, или друго структурно звено/, съотносими към изброените характеристики на публичните длъжности в администрацията, съгласно точка 25 на член 3 от ЗПРКИ.

2.2. Кога има конфликт на интереси, частен интерес и облаги?

Конфликтът на интереси като легално понятие и явление, регулирано със ЗПРКИ има някои общи характеристики със злоупотреба с публична власт или със служебно положение по смисъла на наказателното право (чл. чл. 282–285, 387–388, НК), но може и да не е съставомерно деяние /престъпление от общ характер/.

Злоупотребата по НК /превишаването на правомощие или на служебно задължение от лице, заемащо публична длъжност е длъжностно престъпление, състоящо се в користо използване на служебните възможности и правомощия, както и превишаване на властта за получаване на противозаконна облага (която не му се следва). Злоупотребата/превишаването на власт може да е причиняване другиму на вреда, при и по повод изпълнение служебно задължение, или користо използване на служебни правомощия и възможности. На наказание подлежи и този, който допусне подчинено нему лице да извърши такова престъпление.

В трите алинеи на чл. 2 на ЗПРКИ се дават легални дефиниции на понятията :

- “конфликт на интереси”;
- “частен интерес”;
- “облага”.

Конфликт на интереси е налице, когато при осъществяване на свое правомощие/служебно задължение едно лице позволява неговия частен интерес да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията/задълженията му по служба.

Във втората алинея се обяснява лаконично какво е “частен интерес”.

Частният интерес е всяка облага:

- от материален характер (облага, която има конкретно оценима стойност в пари) или
- от нематериален характер (облага, за която не може да бъде конкретно определена каква точно е стойността и).

Облагата е такова благо, което отива в частна полза /патримониума на лице, което заема публична длъжност, или за свързани с него лица, без законово основание.

Понятието “облага” е дефинирано чрез две разновидности: облага от материален или облага от нематериален характер.

От материален характер облагата може да е под формата на:

- доход в пари или в имущество,

- придобиване на дялове или акции (от търговско дружество),
- предоставяне, прехвърляне или отказ от права,
- получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните,
- получаване на работа,
- дар, награда.

От нематериален характер пък е облагата под формата на:

- получаване на привилегия или почести,
- помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство,
- обещание за работа,
- обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

Сравнението между облагата, която има определена или определяема стойност, и облагата от нематериален характер показва, че по-лесно може да се види, да се различи в ежедневието на лицето, заемащо публична длъжност, или на свързаните с него физически/юридически лица, придобитата материална облага.

Наказателното право и трайната практика на ВС (ВКС) отчитат имотната (материалната) облага, когато е на значителна стойност. Облагата е понятие, което в този контекст е натоварено с конкретен негативен смисъл. Когато в публичното пространство се говори за корупция, се има предвид онова антиобществено явление, характеризиращо се с морална поквара на личността или на социалната група и с противозаконно използване на служебно или друго публично положение за получаване на противозаконна облага. Най-ярка проява на корупцията е подкупът (чл. чл. 301–307а, НК)²⁴.

²⁴Подкупът е престъпление, състоящо се в даване на длъжностно лице (активен подкуп) или получаване от длъжностно лице (пасивен подкуп) пари или друга имотна облага, за да бъде или да не бъде извършено някое служебно действие или за нарушаване на служебни задължения. Престъпление е и посредничеството за даване или получаване на подкуп. По-тежко наказуем е подкупът, когато е извършен от лице, което заема отговорно служебно положение, когато е свързан с изнудване и когато е в големи размери. Наказуемостта на лицето, което дава подкупа, отпада, ако то е било изнудено да даде подкуп или ако доброволно е съобщило на властта. Вж. също и НАКАЗАТЕЛНА КОНВЕНЦИЯ ОТНОСНО КОРУПЦИЯТА, (ратифицирана с резерви със Закон от Народното събрание на 12.04.2001 г. - ДВ, бр. 42 / 2001 г., в сила за Република България от 1.07. 2002 г.)

Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси няма изисквания относно размера на материалната облага и това е така, защото облагата е придобита или обещана, като “допълнително стимулиране” или “благодарност” за осъществяване на правомощие/служебно задължение на лицето, заемащо публична длъжност или на свързаните с него лица. За изпълнението на правомощието/служебното задължение лицето получава възнаграждение от публичния бюджет и друго не му се следва.

Тази облага може да не доведе до съставомерно деяние/престъпление от общ характер по наказателния закон (или да не може да се докаже по процесуален ред), но тя противоречи на правилата на общоприетия морал или на конкурентния граждански оборот. Поради тази причина са изброени и някои облаги, които са с нематериален характер. В този случай е много по-трудно да се различи, открие или посочи облагата. Най-често нейното проявление ще е видимо на доста по-късен етап от предоставянето, но личната етика и общественият морал също трябва да се отчитат в процесите на вземане на управленски решения. Етиката и моралът на лицата, които заемат публична длъжност и участват в процесите на вземане на решения или на свързаните с тях лица, са фактори, които оказват съществено влияние върху “редовите” граждани и тяхното поведение при изпълнението на правилата, които създават публичните органи.

2.3. Кои са свързани лица?

Чл. 2 от Закона трябва да се тълкува и прилага заедно с §1, т. 1 от Допълнителната разпоредба на ЗПРКИ, където се определя смисълът на “свързани лица” по този закон²⁵. Две са основните категории “свързани лица”, които са обособени за целта на този закон. Така нормативният акт отчита житейското основание за свързаност. Ако връзката е основана на родство или сватовство се говори за непотизъм (nepotism). А когато свързаността е основана на връзка, която възниква от послед-

²⁵Кръгът на посочените свързани лица в Закона е по-тесен в сравнение с този, който е предвиден в други действащи нормативни актове у нас или в акт на Съвета на Европа: Препоръка R(2000)10 и Обяснителен доклад, приети от Комитета на министрите на 11 май 2000 г.

ващи социални контакти в жизнения път на лицето, заемащо публична длъжност – колеги, приятели, съдружници или съпартийци на лицето – тогава става дума за кронизъм (cronyism).

Първата категория “свързани лица” в закона са:

- лица в брак – мъж и жена, които са сключили граждански брак;
- лица, които се намират във фактическо съжителство (конкубинат); фактическо извънбрачно съжителство е налице тогава, когато лицата живеят в едно домакинство и съжителстват на съпружески начала /Допълнителна разпоредба към Закона за чужденците в Република България, §1, т.10 /ДВ, брой 37 от 2003 г./ Вероятността в този случай да се говори за свързаност на лица и от един и същи пол е голяма. Това е така, защото макар да не е изрично посочена, такава възможност житейски съществува и евентуално ще е предмет на нормативна уредба занапред;
- роднините по права линия, без ограничения на степените – родството по права линия е връзката между две лица, от които едното произхожда пряко или непряко от другото (чл. 46, ал. 1, СК). Тази свързаност е допустима и при произход в брак, и при известен произход (признато и установено бащинство) при фактическо съжителство. Така между двама роднини по права линия има толкова степени, колкото са поколенията (чл. 47, ал. 1, СК);
- роднините по съребрена линия до четвърта степен – родството по съребрена линия е връзката между две лица, които имат общ родоначалник, без едното да произхожда от другото (чл. 46, ал. 2, СК). Тази свързаност е допустима и при произход в брак, и при известен произход (признато и установено бащинство) при фактическо съжителство. Степента на родството се определя по правилото, че между двама роднини по съребрена линия има толкова степени, колкото са поколенията от единия от тях до общия родоначалник и от последния до другия роднина (чл. 47, ал. 2, СК);
- роднини по сватовство до втора степен – роднините на единия съпруг са роднини по сватовство както на другия съпруг, така

и на неговите роднини (чл. 48, ал. 1, СК). В този случай може да се говори за свързаност само на тези лица, които са роднини по сватовство при сключен брак. Степента на родството по сватовство между роднините на единия съпруг и роднините на другия съпруг се определя, като се съберат степените на родство между единия съпруг и неговите роднини и другия съпруг и неговите роднини (чл. 48, ал. 3, СК).

А втората група “свързани лица” са тези физически или юридически лица, с които лицето има икономически или политически зависимости.

Като общ белег трябва да се отбележи, че зависимостта може да е както минала, така и настояща или бъдеща. Зависимостта е онова вътрешно субективно убеждение, което съществува у лицето, заемащо публична длъжност, мотивиращо го да се съобразява в момента, да е повлияно от минали събития или да очаква бъдещи облаги при и по повод на осъществяване на свое конкретно правомощие/служебно задължение в настоящия момент.

Свързаността при зависимост може да е със следните субекти:

- физически/о лица/е, с които лицето, заемащо публична длъжност, има икономически зависимости – колеги, ръководител в ЕТ, търговско дружество, предприятие или кооперация;
- физически/о лица/е, с които лицето, заемащо публична длъжност, има политически зависимости – съпартийци. В тази хипотеза се включва зависимостта от местното ръководство на политическа партия или местна коалиция;
- юридически/о лица/е, с които лицето, заемащо публична длъжност, има икономически зависимости – орган/член на орган на управление или контрол, представител на търговско дружество или на юридическо лице с нестопанска цел;
- юридически/о лица/е, с които лицето има политически зависимости - председател на политическа партия или коалиция, член на национален управителен или контролен орган на политическа партия.

Буквалното тълкуване на нормите, свързани с икономическите или политическите зависимости, може да доведе до крайни изводи, отричащи както членството в политически партии, така и работата или участието в частния бизнес.

Целта на закона не е такава. Непосредствената цел на законодателя е да ограничи случаите, в които близките отношения /зависимостите/ между две лица, едното от които заема публична длъжност, могат да повлияят при изпълнението на правомощията или задълженията по служба. Лицата примерно се познават от политическата партия, от бизнеса или от приятелски кръгове, в резултат на което възникват зависимостите и тези зависимости могат да повлияят върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията/ задължения по служба от лицето, заемащо публична длъжност.

Свързаността между лицата сама по себе си не е конфликт на интереси. Не може да се отрече правото на всеки отделен човек да има свой личен живот и по силата на основния закон, той е неприкосновен. Участието в осъществяването на публичната власт обаче вдига частично завесата и се осветлява този личен живот. Така отделният човек става публична личност и обществото (местната общност) започва да се интересува от личния живот на тази личност (съпруг, деца, други близки и приятели, предишни занятия или професия, дом, вила, кола и други).

Връзката/зависимостта с друго лице/с други лица трябва да е такава, че да поражда основателни съмнения в безпристрастността и обективността на лицето, заемащо публична длъжност. Такива съмнения могат да се появят както в органите, които правят проверката или установява конфликта на интереси – съответната комисия на ОбС, административния съд, органа по избор или назначаването, така и в подателите на сигнали – граждани или организации.

Безпристрастността и обективността са сред принципите и критериите, въз основа на които лицето, заемащо публична длъжност, изпълнява правомощията или осъществява задълженията си по служба.

2.4. Какви забрани и ограничения предвижда Законът?

В гл. II са регламентирани забрани за лицата, които в момента заемат публични длъжности. Чл. 5 предвижда невъзможност да се изпълнява държавна служба (в широкия смисъл на думата) заедно със заемането на друга длъжност или извършването на дейност, които са обявени от специален закон за несъвместими. В този смисъл “несъвместимостта” може да се дефинира като легално недопускане на упражняване на дейности или извършване на действия, които влизат в противоречие със същността на заетата длъжност, ограничават или премахват независимостта при осъществяване на правомощие или задължение, накърняват достойнството на личността и доброто име на органа или институцията.

Дейностите или длъжностите, които са несъвместими с положението на лицата, заемащи публична длъжност в общината, са посочени в ЗМСМА (за общинските съветници – чл. 34, ал. 5; за кметовете на общини, на райони и на кметства, кметските наместници, заместник-кметовете на общини и на райони и секретарите на общини – чл. 41, ал. 1), в ЗДСл (за лицата по служебно правоотношение – чл. 7, ал. 2 и 3) и в КТ (за лицата по трудово правоотношение – чл. 107а). За всички лица, които ще постъпят занапред в органите/структурите на местното самоуправление или в местната администрация, ще се прилагат наред със специалните норми в съответния закон и правилата за деклариране на несъвместимост по общия Закон за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси.

Тук трябва да се направи уточнението, че за определени категории публични длъжности несъвместимостта би била пречка за встъпване в съответната длъжност (държавен служител, служител по трудово правоотношение, кметски наместник или секретар на общината). А за заемането на други публични длъжности лицата трябва да предприемат активни действия, след като бъдат избрани в рамките на едномесечен срок трябва да се освободят от несъвместимостта, както и да я декларират, за да няма политически спекулации към избраните пряко от местните общности кметове или общински съветници.

Законът предвижда също така забрани за лицата, които заемат публична длъжност за:

- представителство на общината (чл. 6), когато има частен интерес (по смисъла на чл. 2, ал. 2);
- използване на служебно положение (чл. 7, ал. 2) или гласуване (чл. 7, ал. 1) при наличие на частен интерес (по смисъла на чл. 2, ал. 2);
- участие в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на актове, както и за изпълняване на контролни или разследващи функции или за налагане асанкции (чл. 8, изречение първо) в частен интерес (по смисъла на чл. 2, ал. 2);
- сключване на договори или за извършване на други дейности в частен интерес (по смисъла на чл. 2, ал. 2) при изпълнение на правомощията/задълженията по служба (чл. 8, изречение второ);
- забрана за използване или за разрешаване за използването в частен интерес на информация, получена при изпълнението на правомощията/задълженията по служба, докато лицето заема длъжността и една година след напускането, освен ако в специален закон е предвидено друго (чл. 10, ал. 1);
- ограничаване на консултантската дейност на лица, заемащи публична длъжност по отношение на физически или юридически лица, които са заинтересовани от актовете му, издавани при осъществяване на правомощията/задълженията му по служба (чл. 10, ал. 2);
- забрана за търговска реклама: лице, заемащо публична длъжност няма право да дава своето съгласие или да използва служебното си положение за търговска реклама (чл. 11). Участието в предизборна кампания не е забранено по смисъла на чл. 11.

Чл. 9 изисква по-особено внимание, защото законодателят изрично указва в чий интерес не трябва да се извършват определени дейности:

- разпореждане с общинско имущество;
- разходване на бюджетни или извънбюджетни средства;
- разходване на средства от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава;

- да се издават удостоверения, разрешения или лицензии;
- или да се осъществява контрол по горе посочените дейности.

на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които лицето, заемащо публична длъжност, е било член на орган на управление или контрол, управител, съдружник или е притежавало дялове или акции 12 месеца преди датата на избирането или назначаването му или докато заема длъжността, или свързани с него лица са членове на орган на управление или контрол, управители, съдружници или притежават дялове или акции.

Разпоредбите в Глава V регламентират ограничения след освобождаването на длъжността. Изключени са определени категории лица поради спецификата на задълженията им²⁶, но на местно ниво за всички лица, които са субекти на закона, ограниченията са в сила една година след напускане/освобождаване/изтичане на мандата.

Лицето, заемащо публична длъжност в местното самоуправление или в местната администрация не може една година след напускане на публичната длъжност да сключва договори (трудови, консултантски или за представителство) за изпълнение на ръководни или контролни функции с търговските дружества, или със свързани с тях търговски дружества, или кооперации, по отношение на които в последната година от изпълнението на правомощията/задълженията си по служба е осъществявало действия по разпореждане, регулиране или контрол или е сключвало договори с тях, както и да е съдружник, да притежава дялове или акции, да е управител или член на орган на управление или контрол на такива търговски дружества, или със свързани с тях търговски дружества, или кооперации (чл. 21, ал. 1 и 2).

Лице, заемащо публична длъжност в местното самоуправление или в местната администрация, което в последната година от изпълнението на правомощията/задълженията си по служба е участвало в провеждането на процедури за обществени поръчки, възложени от общината или в процедури, свързани с предоставяне на средства от фондове, принад-

²⁶Изключени от ограниченията по гл. V на Закона след освобождаване на заеманата длъжност са тези лица, в чийто кръг на правомощия не се вземат конкретни разпоредителни актове, с които да се разходват публични средства (държавни, общински или от европейските фондове). Тези лица са: държавния глава, конституционните съдии, народните представители, главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, председателя и членовете на Сметната палата, магистратите.

лежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава, няма право в продължение на една година от освобождаването му от длъжност/напускане/изтичане на мандата да участва или да представлява физическо или юридическо лице в такива процедури пред общината (институцията), в която е заемало длъжността (чл. 21, ал. 1).

Нарушението на ограниченията, които законодателят е предвидил за лицето, заемало публична длъжност, води до налагане на имуществена отговорност (чл. 40, ал. 1).

Забраната за участие в процедури за обществени поръчки, обявени от общината или в процедури, свързани с предоставяне на средства от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава, се прилага и за онова юридическо лице, в което лицето, заемало публична длъжност в местното самоуправление или в местната администрация в последната година от изпълнението на правомощията/задълженията си по служба е предприемало активни управленски или контролни действия и в следствие е станало съдружник, притежава дялове или е управител или член на орган на управление или контрол на горепосоченото юридическо лице след освобождаването му от длъжност/напускане/изтичане на мандата (чл. 22, ал. 2).

Ограниченията по чл. 22 са продължение и във връзка със забраните по чл. 8 и по чл. 10.

Нарушаването на законовите ограничения влече имуществена отговорност за конкретното юридическото лице – работодател (чл. 40, ал. 2).

2.5. Какви декларации е необходимо да се подават?

За да се предотврати или разкрие конфликт на интереси, ЗПРКИ предвижда лицето, заемащо публична длъжност да подава декларации пред органа по избора, по назначаването или пред съответната комисия по член 25 от ЗПРКИ.

В член 12 са регламентирани четири вида декларации, които лице, заемащо публична длъжност, подава:

ПЪРВО. Декларация по чл. 12, т. 1 - за несъвместимост по член 5 от ЗПРКИ;

Съгласно член 5 от ЗПРКИ лице, заемащо публична длъжност, не може да заема друга длъжност или да извършва дейност, която съгласно Конституцията и/или специален закон е несъвместима с неговото положение.

За органите на местното самоуправление /общински съвети, конституирани от общински съветници, положили клетва/ и на местната изпълнителна власт /кметове на общини, на райони, на кметства/ несъвместимостта е регламентирана със ЗМСМА и с Кодекса на труда.

За общинските съветници ЗМСМА с чл. 34, ал. 5 /нова ДВ брой 69 от 1999 г., изм. бр. 69 от 2003 г., бр. 69 от 2006 г., доп. бр. 63 от 2007 г./ въвежда следните изисквания за несъвместимост: общинският съветник не може да бъде член на управителен, надзорен или контролен съвет, съвет на директорите, контролор, управител, прокурист, търговски пълномощник, синдик или ликвидатор на търговски дружества с общинско участие или директор на общинско предприятие по Закона за общинска собственост, както и да заема длъжност като общински съветник или подобна длъжност в друга държава – членка на Европейския съюз.

В едномесечен срок от обявяването на изборните резултати лице, което при избирането му за общински съветник заема длъжност по посочената алинея 5 на чл. 34 от ЗМСМА, подава молба за освобождаването му от заеманата длъжност и уведомява писмено за това председателя на общинската избирателна комисия. Неизпълнението на това задължение е основание за предсрочно прекратяване на пълномощията.

За кметовете съгласно ЗМСМА чл. 41, ал. 1 /изм. и доп. ДВ бр. 65 от 1995 г., бр. 69 от 1999, бр. 69 от 2003, изм. бр. 69 от 2006, бр. 108 от 2008/ са въведени следните изисквания за несъвместимост: кметовете на общини, на райони и на кметства, кметските заместници, заместник-кметовете на общини и на райони и секретарите на общини не могат да извършват търговска дейност по смисъла на ТЗ, да бъдат контролори, управители, или прокуристи в търговски дружества, търговски пълномощници, търговски представители, търговски посредници, синдици, ликвидатори, или да участват в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества и кооперации за времето на мандата им.

С алинея 3 на посочения чл. 41 от ЗМСМА е създадено задължение в едномесечен срок от обявяване на изборните резултати (съответно от приемането на решението на общинския съвет) за лице, което при избирането му за кмет заема длъжност или осъществява дейност, посочена по-горе, да предприеме необходимите действия за прекратяване на дейността и/или за освобождаването му от заеманата длъжност и да уведоми писмено за това председателя на общинския съвет и общинската изборителна комисия. Неизпълнението на това задължение е основание за предсрочно прекратяване на пълномощията.

ЗМСМА създава задължение за зам.кметовете, за кметските заместници и за секретарите на общини при назначаването им на съответната длъжност да представят декларация, удостоверяваща изискванията по алинея 3 на чл.41.

Наред с изискванията за несъвместимост, регламентирани със ЗМСМА, Кодексът на труда въведе допълнителни условия за несъвместимост при трудовите правоотношения, възникващи по избор и при трудовите правоотношения в държавната администрация. Следва да се има предвид, че за кметовете, които са изборни органи на местната изпълнителна власт, също възникват квази /подобни на/ трудови правоотношения.

Съгласно КТ - алинея 1 на чл.107а /нов ДВ брой 95 от 2005 г./ не може да бъде сключен трудов договор за работа в държавната администрация с лице, което:

1. /доп. ДВ, бр. 94 от 2008, в сила от 01.01.2009/ би се оказало в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, с лице, с което е във фактическо съжителство, с роднина по права линия без ограничения, по сребрена линия до четвърта степен включително, или по сватовство до четвърта степен включително;
2. /изм. ДВ, бр. 94 от 2008 г., в сила от 01.01.2009/ е едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокурист, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация;

3. е народен представител;
4. е съветник в общински съвет – само за съответната общинска администрация;
5. /изм. ДВ, бр. 24 от 2006 г./ заема ръководна или контролна длъжност на национално равнище в политическа партия; тази забрана не се отнася за членовете на политическите кабинети, съветниците и експертите към тях.

Декларацията по чл. 12, т. 1 следва да бъде подадена пред органа по избора, съответно - по назначаването, в 7-дневен срок от избирането, или назначаването, освен ако в специален закон не е предвидено друго.

Както беше посочено по-горе за общинските съветници и кметовете, специалният закон е ЗМСМА и сроковете за подаване на декларации за несъвместимост са определени с него- едномесечен срок от обявяване на изборните резултати.

За служителите в местната администрация, работещи по служебно или трудово правоотношение, заемащи публична длъжност по чл. 3 точка 25 от ЗПРКИ /изм. ДВ бр. 26 от 2009 г., в сила от 31.03.2009 г./ и изпълняващи действия по управление, разпореждане, регулиране или контрол, изискванията за несъвместимост са регламентирани със Закона за държавния служител /чл. 7, ал. 2/, съответно Кодекса на труда /чл. 107а/.

Следва да бъде отбелязано, че ЗПРКИ няма обратна сила, с оглед на което всички служители в местната администрация, заемащи публична длъжност и заварени към 1 януари 2009 г. отговарят на изискванията за съвместимост и не следва да подават декларация по чл. 12, т. 1 от ЗПРКИ.

Декларация по чл. 12, т. 1 – за несъвместимост, по реда, изискванията и в сроковете, определени със съответния специален закон, ще подават служителите, назначени в местната администрация след 01.01.2009.

ВТОРО. Декларация за частни интереси по чл. 12, т. 2 - декларацията е по образец, съгласно приложението към Закона;

Декларацията за частен интерес по чл. 12, т. 2, във връзка с член 14 от ЗПРКИ следва да бъде подадена от лице, заемащо публична длъжност в 7-дневен срок от избирането/назначаването му.

С §2 от Преходните и заключителни разпоредби /ДВ бр. 94 от 31.10.2008, в сила от 01.01.2009/ ЗПРКИ въведете еднократно, преходно задължение за подаване на такава декларация от всички лица, заварени на публична длъжност към датата на влизането на закона в сила, като първоначално определеният срок за подаване на декларацията беше 31.01.2009.

След измененията и допълненията на закона, срокът беше продължен до 31.03.2009 г., като се предвиди правна възможност лицата, подали декларацията да правят промени в подадените декларации в едномесечен срок след изтичане на продължения срок /т.е. до 30.04.2009 г./.

С влизането в сила на Закона за изменение на ЗПРКИ /ЗИД на ЗПРКИ, ДВ бр. 26 от 2009 г., в сила от 31.03.2009/ се създаде правна възможност с §19 на ПЗР лице, заемащо публична длъжност, което до влизане в сила на ЗИД е подало декларацията, да я оттегли и да подаде нова в едномесечен срок от влизането на ЗИД в сила.

С §18 от ПЗР към ЗИД се регламентира, че лице, заемащо публична длъжност, което в срока по §2 не е подало декларацията по чл. 12, т. 2 я подава в едномесечен срок от влизането на този закон, т. е. до 30.04.2009 г.

Обстоятелствата, посочени в декларацията по чл. 12, т. 2, се декларират към датата на влизането на ЗИД на ЗПРКИ, а по т. 2 от същата декларация се декларират към дата една година преди влизането в сила на ЗИД на ЗПРКИ.

Съгласно чл. 12 от ЗПРКИ, в декларацията по чл. 12, т. 2 лице, заемащо публична длъжност посочва обстоятелствата, които биха довели до възникване на конфликт на интереси, като:

1. участие в търговски дружества, в органи на управление или контрол на юридически лица с нестопанска цел, както и извършване на дейност, като едноличен търговец към датата на избирането/назначаването и 12 месеца преди избирането/назначаването;
2. поети задължения към кредитни и финансови институции, както и към други лица, на стойност над 5000 лева; посочва се размерът и видът на поетото задължение, както и кредиторът;

3. договори с лица, които извършват дейности, в области, свързани с вземаните от лицето, заемащо публична длъжност решения в кръга на неговите правомощия или задължения по служба;
4. данни за свързани лица, към дейността на които лицето, заемащо публична длъжност, има частен интерес.

При промяна на длъжността в една и съща администрация, лицето, заемащо публична длъжност **не подава нова декларация.**

ТРЕТО. Декларация по чл. 12, т. 3 от ЗПРКИ за настъпила промяна в обстоятелствата по т. 1 или т. 2;

При настъпване на промени в обстоятелствата в декларацията по чл. 12, т. 1, или в декларацията по чл. 12, т. 2 лицето, заемащо публична длъжност подава декларация по чл. 12, т. 3 от ЗПРКИ.

Декларацията по чл. 12, т. 3 се подава в 7-дневен срок от настъпване на промяната пред органа по избора – по назначаването, освен ако в специален закон не е предвидено друго.

ЧЕТВЪРТО. Декларация по чл. 12, т. 4 от ЗПРКИ за частен интерес по конкретен повод

Лице, заемащо публична длъжност подава декларация по чл. 12, т. 4 от ЗПРКИ, когато има частен интерес във връзка с изпълнение на конкретно правомощие или задължение по служба.

Декларацията се подава преди започването или по време на изпълнението на правомощието или на задължението по служба.

Декларациите по член 12 се подават пред органа по избора, или по назначаването, или пред съответната комисия по чл. 25, ал. 2, т. 3 от ЗПРКИ– за общинските съветници и кметовете.

Органите по избора/по назначаването, както и комисиите по чл. 25, ал. 2, т. 3 поддържат регистри на декларациите по чл. 12. Декларациите се съхраняват десет години, след което се унищожават от комисия, определена от съответния орган.

Декларациите се обявяват на интернет страницата на органите по избор/по назначаването, или на съответния общински съвет.

При обявяването на декларациите се спазват изискванията на Закона за защита на личните данни.

3. ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА В ОБЩИНИТЕ

3.1. Организационно-управленски мерки на общините

ЗПРКИ беше обнародван в Държавен вестник брой 94 от 31.10.2008 г. и влезе в сила на 1 януари 2009 г., с изключение на разпоредбите на §3 и §4 от преходните и заключителни разпоредби, които влязоха в сила три дни след обнародването.

Посочените разпоредби са насочени към органа по избора, по назначаването и по своя характер са организационно-управленски.

С тях се създаде задължение кметовете на общини и председателите на общинските съвети да създадат необходимите предпоставки за прилагане на Закона в общината.

В първоначалната редакция срокът за създаване на комисиите към ОбС, съответно за назначаване на служители от кметовете, за извършване на проверките за установяване на конфликт на интереси, беше до 31.12.2008 г. След приемането на ЗИД на ЗПРКИ, срокът е продължен и е четиримесечен, считано от обнародването на ЗПРКИ в ДВ.

Общинските съвети създават постоянни комисии и избират техните членове за проверки за установяване на конфликт на интереси за общински съветници, кметове и за лица, заемащи публични длъжности, за които ОбС е орган по избора.

Постоянните комисии приемат декларациите по чл. 12 от ЗПРКИ на съветниците, кметовете и изборните лица, заемащи публични длъжности /чл. 3, т. 22 и т. 23/. За декларациите, постъпващи в комисията на ОбС, се води регистър.

Целесъобразно е за работата на постоянната комисия на ОбС по ЗПРКИ да бъдат приети правила, като може да бъде изменен и допълнен Правилникът за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация /чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА/.

Кметът на община/район/кметство назначава служител/и и им възлага да извършват проверки за установяване на конфликт на интереси. Целесъобразно е от определените длъжностни лица поне едно да е с юридическо образование.

Кметовете създават организация за приемане на декларациите по чл. 12 от ЗПРКИ на лицата, заемащи публични длъжности в местната администрация.

За декларациите се води регистър от длъжностно лице, определено от кмета.

Декларациите се съхраняват десет години, което изисква осигуряване на подходящо място и условия за сигурност.

За постъпващите сигнали за конфликт на интереси също се води отделен регистър. Лицето, определено от кмета да води този регистър, трябва да бъде запознато с изискванията за опазване на тайната на подателя на сигнала и на съдържащите се в сигнала данни.

Кметът на общината и председателят на общинския съвет предприемат действия за обявяване на декларациите по чл. 12 от ЗПРКИ на интернет страницата на общината. Обявяването става при спазването на изискванията на Закона за защита на личните данни.

3.2. Сигнали за конфликт на интереси

Всеки, който разполага с данни, че лице, заемащо публична длъжност е нарушило разпоредбите на ЗПРКИ, може да подаде сигнал за конфликт на интереси. Нарушенията може да са свързани с наличие на укрити, неточни или неверни данни за несъвместимост, или за частен интерес при и по повод изпълнение на правомощия или на задължения по служба.

Сигнал или искане за установяване на конфликт на интереси може да подаде всеки, на който е известно, че лице, заемало публична длъжност, в едногодишен срок след освобождаването е сключило трудов

или друг договор за изпълнение на ръководни или контролни функции с търговско дружество или с кооперация, по отношение на които през последната година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба е осъществявало действия по разпореждане, регулиране или контрол или е сключвало договори с тях.

Такъв сигнал може да бъде подаден и ако са налице обстоятелства, че лице, заемало публична длъжност, в едногодишен срок след освобождаването му е придобило качество на съдружник, на притежател на акции или дялове, или е станало управител или член на орган на управление и контрол на търговско дружество или кооперация, по отношение на които през последната година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба е осъществявало действия по разпореждане, регулиране или контрол или е сключвало договори с тях. Ограниченията се прилагат и за търговските дружества, свързани по смисъла на ТЗ с дружествата, посочени по-горе.

Сигналът се подава до органа по избора/назначаването или до постоянната комисията на общинския съвет по чл. 25, ал. 2, т. 3

Сигналът или искането за установяване на конфликт на интереси се подава писмено до органа по назначаването/избора или до постоянната комисия на общинския съвет по чл. 25, ал. 2, т. 3 от ЗПРКИ и се регистрира.

С изменението и допълнението на ЗПРКИ /ДВ бр. 26 от 2009 г., в сила от 31.03.2009/ се предвиди правна възможност да се извършват проверки и по анонимни сигнали. Нова алинея 5 към чл. 25 предвижда, че по решение на органа по избора /общинския съвет/ или по назначаването /кмета/, или на съответната комисия по член 25 към общинския съвет може да се възложи проверка и по анонимен сигнал. Т.е., създава се задължение да се регистрират и постъпилите анонимни сигнали по ЗПРКИ и да се докладват на органа по избора/назначаването, или на постоянната комисия на ОбС.

В глава Седма на ЗПРКИ е предвидена защита за подателя на сигнала. В чл. 32 е регламентирано, че лице, което е подало сигнал за конфликт на интереси, не може да бъде преследвано само за това, че е подало сигнал.

Създадена е забрана за лицата, на които е възложено разглеждането на сигнала да не разгласяват данни и факти, свързани със сигнала и неговия подател. Те са длъжни:

- да не разкриват самоличността на лицето, подало сигнала;
- да не разгласяват данните и фактите, които са им станали известни във връзка с разглеждането на сигнала;
- да опазват поверените им писмени документи от неразрешен достъп на трети лица.

Законът създава възможност за лицата, на които е възложено разглеждането на сигнала, да предлагат на съответните ръководители /на кмета или на председателя на постоянната комисия на ОбС/ конкретни мерки за опазване на достойнството на подалия сигнала, включително мерки, които да предотвратят действия, чрез които може да му бъде оказан физически, или психически тормоз.

С алинея 4 на чл. 32 от ЗПРКИ е предвидена правна възможност за лице, подало искане за установяване на конфликт на интереси, за което е било уволнено, преследвано или по отношение на което са били предприети действия, довели до физически или психически тормоз, да получи обезщетение за претърпените от него имуществени и неимуществени вреди. Правото на обезщетение се предявява по съдебен ред.

3.3. Установяване на конфликт на интереси

Установяването се извършва въз основа на **проверка**.

Проверката се извършва от:

- постоянна комисия от общински съветници на съответния ОбС - за общинските съветници, кметовете и лицата по чл.3, т. 22, т. 23 от ЗПРКИ, за които ОбС е орган по избора;
- служител или служители, определени от кмета - за лицата от местната администрация, за които кметът е орган по назначаването.

Гл. IV на Закона предвижда какви активни действия трябва да предприеме лицето или органът по избор или назначение, за да не се стигне до конфликт на интереси:

- самоотвод – лицето само предприема действия, за да не попадне в конфликтна ситуация;
- отстраняване от органа по избор/назначаване – прекият ръко-

водител по своя преценка отстранява от изпълнение на служебните задължения лицето в конкретен случай и по отношение на конкретни лица (напр. осъществяване на разпореждане с публично имущество/контрол върху дейността на търговец, който по смисъла на Закона е свързано лице).

Процедурата за установяване на конфликта на интереси е сложна, има две фази и е нормативно предвидена в гл. VI на Закона. Тя е различна в зависимост от това дали става дума за пряко избрано лице в общината или за назначен служител.

Първата фаза е проверката. При реализацията на тази първа фаза се прави проверка на декларираните обстоятелства от лицата, заемащи публична длъжност или на постъпилия сигнал (чл. 26). Проверката за установяване на конфликта на интереси за различните длъжности се осъществява по сигнал, по разпореждане на орган или по инициатива (самосезиране) на постоянната комисия. С допълнение от 31 март 2009 г. законодателят допуска извършването на проверки и по анонимни сигнали след решение на постоянната комисия в ОбС или на кмета (чл. 25, ал. 3).

Оправомощени да извършват проверката са конкретни органи или служители²⁷:

- постоянна комисия в съответния Общински съвет – за общинските съветници и за кметовете на общините, районите и на кметствата. Комисията се създава за целия мандат и се състои

²⁷Според чл. 25, ал. 2 от Закона проверка извършват:

1. **постоянна комисия на Народното събрание** за: президента, вицепрезидента, съдиите от Конституционния съд, народните представители, министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите, омбудсмана и заместник - омбудсмана, членовете на Висшия съдебен съвет, включително председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и главния прокурор, главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет, председателя и членовете на Сметната палата, управителя, подуправителите и членовете на управителния съвет на Българската народна банка, управителя и подуправителя на Националния осигурителен институт, членовете на органи, които изцяло или частично се избират от парламента;

2. **Главен инспекторат към Министерския съвет** за: заместник-министрите, областните управители и заместник областните управители, едноличните органи, техните заместници и членовете на колежални органи по чл. 19, ал. 4 от Закона за администрацията, извън тези посочени в т. 1;

3. **постоянна комисия в съответния ОбС, съставена от общински съветници** - за общинските съветници и кметовете на общини, райони и на кметства, които се избират пряко;

4. **комисия във Висшия съдебен съвет** за: административните ръководители на органите на съдебната власт, с изключение на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и главния прокурор, и за съдиите, прокурорите и следователите ;

5. **инспекторат или служител/-и** към държавния или общинския орган, който избира или назначава лицата, заемащи публични длъжности, извън тези, които са посочени т. 1 - 4 .

само от общински съветници. Въпрос на конкретно решение е дали ще се възложи изпълнението на Закона на вече създадена постоянна комисия или да се създаде изцяло нова;

- служител/и към органа, който ги избира или назначава – за съответната общинска администрация. С конкретна заповед кметът на общината възлага изпълнението на Закона на конкретни служители.

При реализацията на проверката за установяване на конфликт на интереси се изслушва лицето, заемащо публична длъжност, и се събират данни (доказателствата) от значение за случая. Комисията или служителят/те, които извършват проверката, могат да изискват допълнителна информация и документи от проверяваното лице, както и информация от държавните и местните органи, органите на съдебната власт и други институции. А тези органи и институции са длъжни в 14-дневен срок от получаване на искането да представят необходимата информация.

Органът, който реализира проверката, трябва да преценява за всеки отделен случай/казус. При тази преценка и след като се съберат достатъчно данни трябва да се съобразят и проверят данни за това:

- дали се касае за лице, заемащо публична длъжност в общината по смисъла на Закона;
- дали лицето е подало декларация в срок и преди получаване на сигнала, както и какви данни е посочило то;
- дали това лице има частен интерес (за него самия или за свързаните с него лица) по смисъла на закона.

Цялостната преценка на органа, който осъществява проверката, трябва да стигне до краен извод, а именно дали има вероятност този частен интерес да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията/служебните задължения на лицето.

Накрая проверката приключва с доклад с конкретно становище в двумесечен срок от постъпването на сигнала, искането или след самосезирането.

Втората фаза е установяването на конфликт на интереси. За общинските съветници и за кметовете производството продължава пред съда. След извършването на проверката в един от случаите (по чл. 27а във връзка с чл. 25, ал. 2, т. 3 от закона), конфликтът на интереси се констатира и санкционира от съответния административен съд. Когато при направената проверка се установи от постоянната комисия от общинските съветници нарушение на Закона, председателят на съответната комисия по чл. 25, ал. 2, т. 3 в тридневен срок от приемането на доклада сезира административния съд с искане за установяване на конфликт на интереси.

С изменения и допълнения в Закона от 31 март 2009 г. беше променена процедурата за установяване на конфликт на интереси на кмета на общината, района или на кметството и на общинските съветници. Като страни в съдебното производство се конституират проверяваното лице (кмета или общинския съветник) и прокурор от административна прокуратура. Съдът разглежда делото по същество по реда на бързото производство и се произнася с решение, с което, ако установи конфликт на интереси, налага предвиденото в Закона административно наказание и се произнася за отнемане в полза на общината на трудовото възнаграждение, което е получено за периода, през който конфликтът е бил укриван (чл. 33, ал. 2) и ако бъде установено, че в резултат на конфликт на интереси лице, заемащо публична длъжност, или свързано с него лице е получило материална облага, нейната равностойност се присъжда в полза на държавата, освен ако не подлежи на отнемане на друго основание (чл. 33, ал. 3) или пък постановява, че не е налице конфликт на интереси. Решението на съда и в двата случая подлежи на касационно обжалване по реда на АПК.

За служителите в общината втората фаза е вътрешноеведомствена (административна). Така наличието или липсата на конфликт на интереси се установява (по чл. 28 във връзка с чл. 25, ал. 2, т. 5 от закона) въз основа на доклад от служителя/те от конкретния орган по избора или назначението по отношение служител, който е бил проверяван. Проверяваното лице може да оспори решението, с което е установен конфликт

на интереси, в 7-дневен срок от съобщаването му по реда на АПК пред съответния административен съд. В случаите, когато отхвърли оспорването, съдът налага предвиденото в Закона административно наказание и се произнася по чл. 33, ал. 2 и 3. В случаите, когато решението на кмета, с което е установен конфликт на интереси по отношение на служител, не е обжалвано в предвидения 7-дневен срок (пред административния съд), в тридневен срок от влизането му в сила то се изпраща на съответния административен съд за налагане на предвиденото в Закона административно наказание и за произнасяне по чл. 33, ал. 2 и 3. Решението за налагане на предвиденото административно наказание подлежи на касационно обжалване по реда на АПК.

Съдебното производство (и по обжалването вкл.) е гаранция срещу злоупотреби със служебно положение, политическо противопоставяне или набедряване.

3.4. Последици при установяване на конфликт на интереси и неизпълнение на законови разпоредби

Законът предвижда две групи последици при неизпълнение на разпоредбите му. Първата група са последици в случаите, когато е установен конфликт на интереси с влязъл в сила акт. А втората група са административно-наказателни последици при неизпълнение на конкретно посочени разпоредби, доколкото извършеното не е престъпление.

В гл. VIII от Закона се предвижда какви са последиците при установен безспорно конфликт на интереси²⁸. Тъй като наличието на реална конфликтна ситуация не е задължително да е престъпление²⁹, то и санкционните последици трябва да са в личната сфера на лицето, по отношение на което е установяването.

Първата възможна последица е освобождаването от длъжност. Законът прави необходимата уговорка, че тази последица е възможна за налагане на лица извън длъжностите, за които прекратяването на мандата или

²⁸Наред с посочените в гл. VIII възможни последици, е възможно налагането и на административни наказания, без да се стигне до крайните тежки последици, – глоби от съда или от органа по избора или назначението (гл. IX от закона).

²⁹Според чл. 31 на Закона, когато се установят данни за извършено престъпление, материалите се изпращат незабавно на органите на прокуратурата. В тези случаи процедурата за установяване на конфликт на интереси не се спира. Идеята на законодателя е да не се прикриват конфликтни ситуации зад мними престъпления.

освобождаването от длъжност е предвидено в Конституцията (чл. 33, ал. 1). В този смисъл може да се твърди, че въз основа на съдебно решение (на съответния административен съд или на ВАС) се дава възможност за предсрочно прекратяване на пълномощията/ отстраняване и на пряко избрани лица – кметове на общини, райони и на кметства и на общински съветници. Освобождаването се осъществява по реда, определен в специалния закон. За общинските съветници и за кметовете специалният закон е ЗМСМА, а за служителите – това е ЗДСл или КТ.

Втората възможна последица има за цел финансово (парично) възстановяване на полученото от лицето, заемащо публична длъжност в конфликтната ситуация. В един от случаите се отнема в полза на общината трудовото възнаграждение, което е получило лицето за периода, през който конфликтът е бил укриван (чл. 33, ал. 2). А в другия – ако бъде установено, че в резултат на конфликт на интереси лице, заемащо публична длъжност, или свързано с него лице е получило материална облага, нейната равностойност се присъжда в полза на държавата, освен ако не подлежи на отнемане на друго основание (чл. 33, ал. 3).

Третата възможна последица при констатиран, с влязъл в сила акт, конфликт на интереси има морална и превантивна цел – публично оповестяване и обявяване на имената на лица, за които е установен конфликт на интереси с влязъл в сила акт.

Няма законова пречка административният съд да наложи кумулативно всички предвидени тежки санкционни последици при безспорно констатиран конфликт на интереси.

В гл. IX (Административно-наказателни разпоредби) се предвижда налагането на глоби (за физическите лица) или имуществени санкции (за юридическите лица) за тези, които нарушат разпоредбите на Закона и извършеното не е престъпление. Административните наказания се налагат в случаи, в които не са спазени изрично посочени разпоредби на Закона.

Нарушения по смисъла на Закона са:

- неподаване на декларация, някоя от четирите предвидени в чл. 12, в срок от лице, заемащо публична длъжност (чл. 34);
- неизпълнение на разпоредба от предвидените в гл. II забрани, които са установени при осъществяване на публичната длъжност (чл. 35);

- не са предприети активни действия от лице, което е било в положение на несъвместимост за нейното отстраняване в едномесечен срок (чл. 36);
- не са спазени ограниченията в рамките на 1 г. след напускане на длъжността от страна на конкретното лице или от юридическо лице (чл. 39 и чл. 40);
- не е гарантирана предвидената защита на подалото сигнал лице от длъжностните лица в общината, на които е възложено разглеждането на сигнала (чл. 41).

Както при установяване на конфликт на интереси, така и при налагане на административно наказание има различни процедури за констатиране на нарушението, издаване на наказателното постановление и изпълнение на административното наказание. Общият ред е в ЗАНН – установяването на нарушението, издаването, обжалването и изпълнението на наказателното постановление.

Процедурата по налагане на административното наказание за общинските съветници и за кметовете е в новия текст на чл. 43а от Закона. Неизпълнението и съответно административното наказание по чл. чл. 34, 36, 38 и 41 се налага от съответния административен съд или от ВАС, ако решението на съда е обжалвано.

Административното нарушение се установява с доклад на комисията по чл. 25, ал. 2, т. 3, който се изпраща на съответния административен съд. Законът предвижда, че съдът разглежда делото по същество и се произнася с решение, с което налага административното наказание или постановява, че не е налице административно нарушение. Решението на подлежи на касационно обжалване по реда на АПК.

Процедурата по налагане на административното наказание за всички останали субекти на местно ниво е в текста на чл. 43 от Закона. Констатация на неизпълнение и съответно административното наказание по чл. 34, 36, 38 и 41 може да наложи и органът по избора или назначаването. Актът, с който се установява административното нарушение, се съставя от оправомощено от органа по избора или назначаването длъжностно лице, а наказателното постановление се издава от органа по избора или назначаването.

4. КОНСУЛТАЦИИ ПО ЧЕСТО ЗАДАВАНИ ВЪПРОСИ

4.1. Свързани лица, несъвместимост, забрани

Въпрос: Бивш кмет печели мандат като общински съветник, а съпругата му е назначена като секретарка на кмета – налице ли е конфликт на интереси?

Отговор: Няма пречка бивш кмет да бъде избран в нов мандат за общински съветник, а тогава съпругата му да бъде назначена за служител в общинската администрация. Достатъчно е декларирането на обстоятелството на свързани лица от общинския съветник, в качеството му на лице, заемащо публична длъжност. Общинският съветник и секретарката в общинската администрация не са в отношения на ръководство и контрол, но в определени случаи може да възникне конфликт на интереси.

Въпрос: В една дирекция главен инженер и началник на отдел са съпрузи. Какво следва?

Отговор: Няма пречка в едно звено на общинската администрация да работят съпрузи. Обстоятелствата се декларират и от двамата. Пречка и съответно нарушение на Закона ще има тогава, когато между свързаните лица има служебни отношения на ръководство или контрол. Наличието на отношения на ръководство и контрол е основание за прекратяване на правоотношението за едно от свързаните лица.

Въпрос: Общински съветник става съветник в нов мандат, в който мандат съпругата му започва работа в общинската администрация – това обещание за работа ли е и как може да се докаже?

Отговор: Общинският съветник бива преизбран за следващ мандат, по времето на който съпругата е назначена в общинската администрация. Възможно е общинският съветник да е обещал, че ще подкрепя дейността на кмета на общината и в резултат на това съпругата му да е назначена. Но по-вероятно е подкрепата и съответно назначението да са в резултат на обща политическа принадлежност. Зависимостта е трудна за доказване. Обстоятелството за свързани лица трябва да се декларира. Няма законова пречка съпруг/а на общински съветник да работи в съответната общинска администрация.

Въпрос: Съпругът е новоизбран кмет. Съпругата е счетоводител в отдел ФС, от 30 години е в общинската администрация, не е на ръководна длъжност. Какво следва?

Отговор: Кметът и съпругата /счетоводителка/ безспорно са свързани лица. По смисъла на Закона те трябва да декларират това обстоятелство. Между тях обаче няма пряко отношение на ръководство или контрол. Счетоводителката е в дирекция "Бюджет и финанси" неин пряк ръководител, според Закона за администрацията, е директорът, а контролиращ – главният секретар на общината. Поради тази причина не би следвало да се стига до прекратяване на трудовото правоотношение. Обстоятелството за свързани лица обаче следва да се декларира и от двамата.

Въпрос: Финансов контролор и директор на дирекция в една и съща общинска администрация са брат и сестра, налице ли е конфликт на интереси?

Отговор: Безспорно лицата са свързани по родство (съребрена линия). И двамата трябва да декларират свързаността си. Длъжностните задължения на финансовия контролор може да обхващат и дирекцията, ръководена от брата/сестрата. Трябва да се направи конкретна преценка с оглед длъжностните характеристики и на двамата. Наличието на отношение на ръководство и контрол между свързани лица е несъвместимост за заемане на длъжността.

Въпрос: Служител е със 75% инвалидност и ръководи инспектората по чистота. Дъщеря му е назначена за заместник-кмет и отговаря за същия ресор. Има ли защита служителят като е с ТЕЛК и какво следва?

Отговор: Има свързаност по родство по права линия между бащата – служител и дъщерята, която е назначена за заместник-кмет. При така зададения въпрос има конфликт на интереси при осъществяване на контролна дейност. Тъй като Законът не предвижда защита на лица, които са с намалена работоспособност, то за органа по назначаване (кмета на общината) възниква задължение или да премести бащата – служител на друга длъжност, или да смени ресора на дъщерята, която е заместник-кмет.

Въпрос: Новоизбран кмет на община /мандат 2007-2011/ заварва в общинската администрация началник на отдел, който е негов роднина по сватовство трета степен. Отделът е за обществените поръчки и е под прякото ръководство и контрол на кмета на общината като субект на процедурите за възлагане. Има ли конфликт на интереси?

Отговор: Кметът и началникът на отдела са лица, заемащи публични длъжности и следва да подадат декларации по ЗПРКИ. Между кмета и свързано с него лице, в определените степени на родство по ЗДСл/КТ, не би следвало да има отношения на ръководство и контрол, тъй като това обстоятелство води до несъвместимост и е пречка за назначаване в държавната администрация.

Въпрос: В СПТУ директор на училище назначава двамата си синове за учители. Има ли конфликт на интереси? Както и директор на ОУ и сътрудник (съпруга).

Отговор: Лице, заемащо публична длъжност по смисъла на Закона е само директорът на училището. Независимо от това чия е собствеността на учебното заведение /държавна, или общинска/, директорът подава декларация по чл. 12, т. 2 от Закона пред Регионалния инспекторат по образование. В тази декларация следва да бъдат посочени свързаните лица /неговите синове/, с които той е в отношения на ръководство и контрол.

Преценката, относно наличие на конфликт на интереси, ще се извърши от Регионалния инспекторат по образованието.

Процедурата за назначаване на нов учител преминава през сложен фактически състав: 1. обява по образец в Бюрото по труда, Регионалния инспекторат по образованието, а ако училището е общинско – в съответната структура от общинската администрация; 2. приемане на документите на кандидатите и начин за подбор – конкурс, събеседване или по документи; 3. обявяване на името на избрания кандидат и на мотивите за това и накрая се информира Регионалния инспекторат. В този смисъл при съмнения за използване на служебното положение от директора на училището, трябва да се подаде сигнал до компетентния служител в Регионалния инспекторат. Там ще бъде проверена декларацията на директора по чл. 12, т.2 от ЗПРКИ и информацията в сигнала.

Въпрос: Заместник-кмет, отговарящ по икономическите и инвестиционни дейности и директор на ОДЗ са съпрузи. Какво следва?

Отговор: И двете лица заемат публична длъжност по смисъла на ЗПРКИ и подават декларации по чл. 12. Двете лица са свързани и трябва да декларират това обстоятелство. Има вероятност да възникне конфликт на интереси, ако заместник-кметът, отговарящ за инвестиционната дейност, насочва средства от общинския бюджет или упражнява инвеститорски контрол за ново строителство/основен ремонт на сградата на ОДЗ. Преценката следва да се извърши според конкретната ситуация. По принцип двете лица не са в отношения на ръководство и контрол.

Въпрос: Публично-частно партньорство на община с търговско дружество, което ползва услугите на счетоводна къща. Управител на счетоводната къща е дъщеря на главния счетоводител/началник-отдел ФС в общината. Какво следва ?

Отговор: Главният счетоводител трябва да декларира, че свързано с него лице (дъщеря му) е управител на търговско дружество, което из-

вършва дейност в област, свързана с изпълнение на неговите преки служебни задължения. Тъй като в случая има наличие на реален частен интерес от страна на главния счетоводител, то има две възможности. В единия случай се прекратява публично-частното партньорство между общината и търговското дружество. В другия случай се прекратява служебното/трудоовото правоотношение на главния счетоводител

Въпрос: Общински съветник, председател на комисия по етнически въпроси в ОбС, има сестра, която е началник на отдел “Етнически въпроси” в общинската администрация. Има ли конфликт на интереси и какво следва?

Отговор: Общинският съветник и началника на отдел в общинската администрация са свързани лица и трябва да декларират това обстоятелство в декларациите си по чл. 12 от ЗПРКИ. Общинският съветник и началникът на отдел в общинската администрация не са в отношение на ръководство и контрол. Конфликт на интереси може да възникне само в конкретен случай, ако общинският съвет евентуално възложи на общинския съветник да упражни контрол върху дейността на кмета по изпълнение на решенията за етническата политика на ОбС. Може да се подаде декларация за възникнал конфликт по конкретен повод и общинският съветник да бъде заменен с друг.

Въпрос: Кметът на общината е съпруг на управител на търговско дружество със 100% общинско участие – има ли в този случай конфликт на интереси?

Отговор: И двамата съпрузи са лица, заемащи публична длъжност и следва да подадат декларации по ЗПРКИ като декларират, че са свързани лица. Конфликтът на интереси е явен – кметът сключва договор за възлагане на управление с управителите на общинските дружества и предприятия /по пълномощие от ОбС/ и упражнява контрол за изпълнението на този договор. Може правоотношението да е възникнало при предишния мандат, но да е преминало и в мандат 2007-2011. Въпросът следва да бъде обсъден в комисията на ОбС по чл. 25, ал. 2,

т. 3 по ЗПРКИ и евентуално да започне проверка за наличие на конфликт на интереси.

Въпрос: Има ли конфликт на интереси, когато кметът назначава свой роднина на техническа длъжност?

Отговор: От така зададения въпрос не става ясно каква е степента на родство между кмета и лицето, което е назначено на техническа длъжност и дали попада в категорията на „свързани лица” по ЗПРКИ. На второ място, дори и да има свързаност по смисъла на Закона, ако между двете лица няма пряко служебно отношение на ръководство и контрол и ако лицето, което е назначено, отговаря на изискванията за заемане на длъжност, то конфликт на интереси няма. Друг е въпросът дали това назначение е морално.

Въпрос: На заседание на ОбС за определяне на ТБО се разглежда подписка от фирми, които са против обявените такси. Един от общинските съветници работи по трудово правоотношение в една от фирмите. Достатъчен ли е самоотводът при гласуване?

Отговор: След като работи във фирмата, чиято подписка се разглежда, общинският съветник не следва да участва в дебатите и формирането на становището на ОбС (чл. 7, ал. 1). Ако съветникът използва положението си, за да оказва влияние върху другите общински съветници при формиране на становището, то тогава вече има нарушение на чл. 7, ал. 2 от ЗПРКИ.

Въпрос: Директорка на детска градина е снаха на кмета. Има ли конфликт на интереси?

Отговор: И кметът, и директорката са лица, заемащи публични длъжности и подават декларации по ЗПРКИ. Те са свързани лица по сватовство и трябва да го декларират. При така представената ситуация има само потенциален конфликт. При бъдещи действия от страна на кмета – пристрастно отношение, създаващо неоснователна привиле-

гия само към директорката или към конкретното детско заведение, би могъл да възникне реален конфликт на интереси. Открит остава въпросът: използвано ли е влиянието на кмета, за да бъде назначена снаха му за директорка, или назначаването предхожда избора на кмета.

Въпрос: Директор на СОУ е общински съветник; има ли конфликт на интереси?

Отговор: Няма пречка директор на училище (вкл. общинско) да бъде и общински съветник. Двете декларации, които подава – до комисията по чл. 25 от ЗПРКИ към ОбС и до органа по назначаването /МОН – регионален инспекторат/ са необходимото изискване за спазване на Закона. Конфликт на интереси би могъл да възникне, ако той участва в обсъждане и гласуване в ОбС на решение за конкретното училище, на което е директор. Ако си направи самоотвод и не гласува, но въздейства върху колегите си, общински съветници, как да гласуват по повод на училището, на което той е директор, пак може да изпадне в положение на конфликт на интереси.

Въпрос: Служител е работил във фирма, а в последствие в общинската администрация. Фирмата към момента е във взаимоотношения с общината. Налице ли е конфликт на интереси.

Отговор: Законът в чл. 9, ал. 1 поставя ограничения за лице, което заема в момента публична длъжност, да се разпорежда в полза на търговско дружество, в което е било 12 месеца преди назначаването управител, съдружник или е притежавало дялове или акции, било е член на орган на управление или на контрол. Прави се преценка за позицията, която служителят е заемал във фирмата и колко време назад е било това.

Въпрос: Общински съветник мандат 2007-2011 има сестра, която е заместник-кмет през същия мандат и син, който е експерт в общинската администрация. Какво следва.

Отговор: Общинският съветник и заместник-кметът ще подадат декларация, в които ще посочат родството си. При така посочена ситуация в първата хипотеза има само потенциален конфликт. Между заместник-кмета и експерта, които са свързани лица (леля и племенник) се прави преглед за спазване на правилата, въведени със ЗДСл/КТ. Ако има отношения на ръководство и контрол, то има конфликт на интереси.

Въпрос: Необходимо ли е описването на всички свързани лица по родство и ако е, какво става с тези, които живеят в чужбина?

Отговор: С настоящата редакция на декларацията, предвидена в Закона, не се изисква посочване на всички лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, е в родствени отношения. В декларацията по чл. 12, т. 2, 3 или 4 се посочват данни за онези свързани лица, към дейността на които лицето, заемащо публична длъжност, има частен интерес или договори с лица (физически или юридически), които извършват дейност в области, свързани с вземаните от лицето, заемащо публична длъжност, решения в кръга на неговите правомощия, съответно задължения по служба.

Въпрос: Може ли в общинската администрация да работят баща и дъщеря в една дирекция (касиер-счетоводител и старши експерт “Търгове и обществени поръчки”, както и майка и син в различни дирекции – счетоводител и служителка в деловодството?

Отговор: Да, могат да работят. При така зададените въпроси, между лицата, които са в степени на пряко родство и следва да го декларират, ако се прецени, че всички те заемат публична длъжност по смисъла на чл. 3, т. 25 от ЗДПРКИ /изм. в сила от 31.03.09/. От така зададения въпрос може да се направи извод, че за посочените длъжностни лица няма служебни/трудова отношения на ръководство и контрол, с оглед на което в момента няма несъвместимост, евентуално – конфликт на интереси.

4.2. Въпроси, свързани с участие в органи на ръководство на НПО

Въпрос: Кмет на община е и председател на регионална асоциация на общини, т.е. публична длъжност по смисъла на чл. 3, т. 22 от ЗПРКИ.

Не следва ли в това си качество да подава декларация по смисъла на чл. 12 т. 2 от с.з. и пред органа по избора, определен по чл. 25, ал. 2 т. 5 от ЗПРКИ в структурата на регионалната асоциация?

С други думи следва ли да се създава в регионалната асоциация такъв орган и съответно всички представители по смисъла на т. 22 от чл. 3 да подават декларация пред него.

Отговор: ЗМСМА допуска възможността за сътрудничество и сдружаване на общини, каквото е и регионалната асоциация. В декларацията си пред комисията в ОбС кметът ще посочи, че е председател на това сдружение. Общинското сътрудничество се осъществява на основата на подписано споразумение за сътрудничество, което се одобрява от общинския съвет. Така че кметът изпълнява споразумението, което е одобрено и от ОбС.

Регионалното сдружение на общините е организация с идеална цел, регистрирано по ЗЮЛНЦ, в която членуват общини, то не е орган на публичната власт и за него не се прилага ЗПРКИ.

Въпрос: Представителството на кмет в регионалната асоциация трябва ли да се декларира в декларацията по чл. 12, т. 2 от ЗПРКИ, която се подава пред комисията на общинския съвет? Как следва да коментираме представителството на кметовете на общини, **и то точно в това им качество**, и в търговските дружества, например ВиК ООД с 51% държавно участие и 49% на общините от областта.

Отговор: Кметът, в качеството си на лице, заемащо публична длъжност по ЗПРКИ, подава декларация само пред ОбС. И като представител на

своята община защитава нейните интереси в търговското дружество или в юридическото лице с нестопанска цел. При участието си в орган на търговско дружество, като представител на общината не получава трудово възнаграждение.

Въпрос: На проведено заседание на ОбС през месец февруари 2009 г. се приема решение, с което се одобрява структурата на общинска администрация и дейностите към нея за 2009 година. На това заседание възниква спор между общинските съветници, могат ли да участват в гласуването четирима от съветниците, тъй като техни близки работят в общинската администрация. В крайна сметка се приема, че съветниците гласуват за одобряване на структурата, а не за одобряване на поименно разписание на конкретни длъжности и лица. Може ли да се окаже, че тези четирима общински съветника са в нарушение на ЗПРКИ?

Отговор: Одобряването на общата численост и структурата на общинската администрация от ОбС по предложение на кмета на общината е правомощие на ОбС. ОбС не одобрява поименно щатно разписание нито назначаване на конкретни служители, а общата численост, отчитайки обема на работа, вида дейности и т.н. Т.е., няма пречка за участие в гласуването и на общинските съветници, свързани лица с които работят в общинската администрация.

Въпрос: Какво бихте ме посъветвали относно участието на общината в дружество с нестопанска цел в общественополезна дейност? Има решение на общински съвет кметът на общината да участва в учредяването на Дружеството. Ще бъде ли възможно ли в следствие общинският съвет да подпомага дейността на сдружението, без да нарушава глава втора от ЗПРКИ.

Отговор: По смисъла на чл. 61, ал. 3 от ЗМСМА “Сдруженията с нестопанска цел, в които участва общината, осъществяват дейност в об-

ществена полза”. Също така общинското сътрудничество се осъществява на основата на подписано споразумение за сътрудничество, което се одобрява от съответния общински съвет (чл. 61, ал. 1, ЗМСМА). Общините в Република България могат да си сътрудничат помежду си и да създават сдружения, чрез които да постигат цели от взаимен интерес и на които да възлагат изпълнението на дейности, произтичащи от техните правомощия (чл. 59, ал. 1, ЗМСМА). Кметът защитава интереса на общината в посоченото дружество, а не личния си интерес.

Въпрос: Председател съм на Туристическо дружество (ЮЛНЦ в обществен интерес), което е член на БТС. Не получавам заплата за това председателство. Като държавен служител на ръководна длъжност в общинска администрация ще декларирам това обстоятелство. Трябва ли да ми се прекратят пълномощията?

Отговор: Членството/участието в ръководните органи на юридическо лице с нестопанска цел не е основание за прекратяване на пълномощията на държавен служител в местната администрация. При така описаната ситуация декларирането е напълно достатъчно за изпълнение на разпоредбите на Закона. Ако се налага, ще се правят проверки и преценки в конкретни ситуации.

Въпрос: Кмет и секретар на община са членове на управителен съвет на юридическо лице с нестопанска цел от 2008 г. Необходимо ли е да се предприемат мерки за излизане от УС при положение, че не получават възнаграждение?

Отговор: Като лица, заемащи публична длъжност, кметът и секретарят на общината трябва да декларират членството си в управителния съвет на НПО. Ако обаче не са представители на общината в това сдружение, в бъдеще би могъл да възникне конфликт на интереси. Не трябва да се предприемат действия за излизане от управителния орган. При необходимост, ще подават декларации за възникване на конфликт на интереси по конкретен повод.

Въпрос: Има ли конфликт на интереси, когато общински съветник и кмет на кметство са председатели на читалищни настоятелства?

Отговор: Няма законова пречка лице, заемащо публична длъжност да е председател на читалищно настоятелство. Това обстоятелство трябва да бъде декларирано. При гласуване на годишните субсидии от ОбС, ако председателят на настоятелството е общински съветник, добре е да си направи самоотвод при гласуването ако субсидиите са конкретни, а не по формула/стандарти.

Въпрос: В читалищните настоятелства участват кмет, заместник-кмет. Те участват и отговарят за разпределяне на субсидиите за читалищата. Налице ли е конфликт на интереси и как да се преодолее?

Отговор: Няма законова пречка лице, заемащо публична длъжност, да е председател на читалищно настоятелство. Кметът и зам.кметът изпълняват решенията на общинския съвет. Субсидията се определя от ОбС. Няма основания за проверки за конфликт на интереси.

Въпрос: Служител в общинската администрация/общински съветник е в управителния орган на НПО и има право да се разпорежда с бюджетни средства, съответно да гласува в ОбС. Има ли конфликт на интереси, ако лицето е избрано с решение на ОбС или сам е решил да участва в това НПО?

Отговор: Няма законова пречка лице, заемащо публична длъжност да е член на орган на управление/контрол на НПО. Това обстоятелство трябва да бъде декларирано.

Ако е представител на общината/с решение на ОбС, по силата на чл. 59, ал. 1 от ЗМСМА, няма пречка да се разпорежда със средства/да гласува. Ако обаче участва в НПО като частно лице, то тогава би имало конфликт на интереси.

Въпрос: Секретар на читалище е общински съветник, а други съветници са членове на управителни съвети на НПО. Подават декларации по ЗПРКИ. Правят ли си самоотвод и кога?

Отговор: Няма законова пречка лице, заемащо публична длъжност да е член на управителен съвет на НПО или на читалищно настоятелство. Това обстоятелство трябва да бъде декларирано.

При гласуване на годишните субсидии за читалището от ОбС, ако член на настоятелството е общински съветник, добре е да си направи самоотвод при гласуването.

Въпрос: Участието на кметове в НСОРБ и в работата по проекти, спечелени от НСОРБ, води ли до възникване на конфликт на интереси?

Отговор: Участието в НСОРБ на лице, заемащо публична длъжност, като представител на съответната община не е конфликт на интереси. Обстоятелството се декларира. Европейската харта за местното самоуправление и ЗМСМА поощряват междуобщинското сътрудничество и българските общини трябва да го развиват.

Въпрос: Участие на кмет в управителен орган на сдружение по ЗЮЛНЦ, без да получава възнаграждение, конфликт на интереси ли е?

Отговор: Кметът трябва да декларира участието си в управителния съвет на сдружението. Ако участието на кмета е в лично качество, а не като представител на общината, то при съвместни дейности между общината и сдружението би могла да възникне ситуация на конфликт на интереси. Преценка следва да се прави при конкретна ситуация.

Въпрос: Агенция за енергиен мениджмънт е партньор на общината и общината е избрала свой представител в нея. Агенцията участва в проект на общината, налице ли е конфликт на интереси за лицето?

Отговор: Не, защото лицето е представител на общината. Достатъчно е подаването на декларация по ЗПРКИ.

Въпрос: Общински съветници са и членове на управителни органи на спортни дружества. Налице ли е конфликт на интереси?

Отговор: Общинските съветници следва да декларират обстоятелството. Би възникнал конфликт на интереси, ако ОбС обсъжда въпрос и взема решение за предоставяне на средства от общинския бюджет на конкретно спортно дружество, в ръководството на кое по конкретен повод и да не участва в гласуването.

Въпрос: Несъвместимост или конфликт на интереси е участие на кмет в управителен орган на НПО без трудово възнаграждение?

Отговор: Няма законова пречка кмет да е в орган на управление/контрол на НПО, но това участие би могло да доведе до конфликт на интереси. Несъвместимостта е легална забрана за заемане на друга длъжност или осъществяване и на друга дейност по време на осъществяване на правомощия на кметски мандат.

4.3. Други въпроси

Въпрос: Председател на комисия по спорта на ОбС е спечелил конкурс за директор на училище в същата община. Налице ли е конфликт на интереси?

Отговор: Няма пречка общински съветник да бъде директор на училище в общината. Като съветник подава декларация в постоянната комисия по ЗПРКИ към ОбС, а като директор – в Регионалния инспекторат по образование. При така зададен въпрос конфликт на интереси няма. Освен ако няма данни за влияние, политически свързани лица, лобизъм.

Въпрос: Общински съветник по занятие е земеделски производител и е теглил кредити. Какво следва?

Отговор: Общинският съветник като лице, заемащо публична длъжност ще посочи в декларацията по чл. 12, т. 2, в т. 2 от Приложението

към ЗПРКИ, размера и вида на кредита (поетото задължение), както и своя кредитор.

Въпрос: Банковите сметки на общината и личните сметки на кмета са в една и съща банка. Налице ли е конфликт на интереси? А при положение, че в населеното място има само една банка?

Отговор: Влагането на личните средства на кмета в дадена банка не е въпрос, който е свързан с осъществяване на публичните му задължения/правомощия като орган на изпълнителната власт. Няма конфликт на интереси.

Въпрос: В какъв срок следва да бъде отстранен възникнал конфликт на интереси?

Отговор: В ЗПРКИ няма еднозначно определен срок. За различните хипотези несъвместимост, частен интерес сроковете са различно регламентирани. Както е известно, по отношение на несъвместимостта ЗПРКИ препраща към специалните закони – за съветниците и кмета това е ЗМСМА. Срокът е едномесечен от произвеждането на изборния резултат.

При отстраняване на несъвместимост и по други закони – ЗДСл/КТ, срокът е едномесечен.

При забраните по гл. II от ЗПРКИ в първия момент, в който на лицето, заемащо публична длъжност, му стане известно, че е попаднало в конфликтна ситуация, то трябва да предприеме активни действия за излизане от нея. Може да се приеме, че срокът също е едномесечен, т.е. докато тече проверката по сигнала/самосезирането от комисията в ОбС или служителя/ите, лицето може да отстрани конфликта. Необходимо е да се направи уточнение, че става дума за отстраняване на конфликт, който е станал известен на лицето, заемащо публична длъжност, в последствие. Ако лицето е знаело и е работело в състояние на установен конфликт, то спрямо него трябва да бъдат приложени последиците, предвидени в Закона.

Въпрос: Какво правим със завареното положение? Проведени конкурси за назначаване на служители в родствени връзки с ръководствата, но след спечелени конкурси по ЗДСл, проведени процедури по ЗОП – сключени договори и т.н.

Отговор: Законът действа занапред. Т.е. в бъдещи конкурси, процедури, дейности поведението на представителите на общината трябва да е съобразено със ЗПРКИ.

Въпрос: Възниква ли конфликт на интереси, ако кметът на общината възложи на общински съветник от общинския съвет на същата община, в качеството му на физическо лице – експерт в дадена област, контролни задачи при реализиране на даден проект от общината.

Отговор: В КТ /член 107а, ал. 1, точка 4/ е регламентирана забрана за сключване на трудов договор с общински съветник в съответната общинска администрация. Няма изрична забрана за сключване на граждански договор/поръчка, изработка, консултация/ между кмет и общински съветник от съответния общински съвет. Въпреки това, не е препоръчително такива договори да бъдат сключвани, защото кметът се явява като възложител/квази работодател/ на общинския съветник и се създава финансова зависимост, пречеща на обективното изпълнение на задълженията на общинския съветник.

Въпрос: Директорка на детска градина е назначена от кмета на общината. Тя е и общински съветник. Може ли да бъде директор и общински съветник, след като тя, като общински съветник гласува решения, които “шефът ѝ” (кметът) трябва да изпълнява.

Отговор: В КТ /чл. 107а/ е регламентирана забрана за сключване на трудов договор с общински съветник само за съответната общинска администрация. Директорът на ОДЗ не е част от администрацията. Няма пречка общински съветник да е и директор на детско заведение.

Въпрос: Кметът на общината притежава поименни акции в акционерно дружество – минотарен дял. Дружеството участва в открита процедура по ЗОП с възложител същата община. Има ли конфликт на интереси?

Отговор: Кметът следва да посочи в точка 1 от декларацията си по чл. 12, т. 2 от ЗПРКИ – образец-приложение към Закона, размера на дяловото си участие и търговското дружество. В ЗОП не е регламентирано задължение за възложителя /кмета на общината/ да декларира дялово участие в търговско дружество – кандидат или участник в процедура по ЗОП. Участниците в процедурата по ЗОП /членове на комисията, консултанти/ подават декларация по чл. 35 от ЗОП, че нямат материален интерес от възлагането на обществената поръчка, че не са свързани лица по ТЗ с кандидат или участник в процедурата или с посочените от него подизпълнители и че нямат частен интерес по смисъла на ЗПРКИ от възлагането на поръчката. С алинея 5 на чл. 47 на ЗОП /изм. ДВ бр. 94 от 2008 г., в сила от 01.01.2009./ е въведена забрана за участие (в процедура по ЗОП) на кандидат, или участник:

1. При който член на управителен или контролен орган, както и временно изпълняващ такава длъжност, включително прокурист или търговски пълномощник, е свързано лице по смисъла на §1, т. 1 от допълнителната разпоредба на ЗПРКИ с възложителя /кмета на общината/, или със служител на ръководна длъжност в ръководената от него общинска администрация;
2. Който е сключил договор с лице по чл. 21 или 22 от ЗПРКИ.

Следва да бъде взета предвид и разпоредбата на чл. 9, ал. 1 от ЗПРКИ, съгласно която лице, заемашо публична длъжност, няма право да се разпорежда с общинско имущество, да разходва средства от общинския бюджет /или извънбюджетни средства на общината/, включително от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз в интерес на ЮЛ с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които то или свързани с него лица са членове на орган на управление или контрол, управители, съдружници, или притежават дялове или акции.

При така зададен въпрос има конфликт на интереси, защото законодателят не уточнява какъв е видът и броят на акциите.

Въпрос: При попълване на декларацията по чл. 12, т. 2 по образец, съгласно приложението, как следва да попълня точка 3 – иска се информация за кредити към няколко банки на обща стойност над 5000 лева, или към една банка на стойност над 5000 лева

Отговор: Съгласно точка 3 на декларацията, лице, заемащо публична длъжност, следва да посочи всяко поето задължение на стойност над 5000 лева. Посочва се размерът и кредиторът – банка, друга кредитна или финансова институция или други лица – кредитори.

Въпрос: Общински съветник чрез своята фирма е участвал в открита процедура по ЗОП с възложител – кмета на съответната община и е определен за спечелил търга. Процедурата е приключила преди влизането в сила на ЗПРКИ. Какво правим?

Отговор: ЗПРКИ няма обратна сила. Към датата на провеждането на процедурата по ЗОП в конкретния случай не е имало изрично изискване към участник или кандидат да няма частен интерес при разходването на публичните средства от общинския бюджет в частна полза. Т.е. следва да се приеме, че няма нарушения в процедурата и договорът за възлагане на поръчката да бъде изпълнен. След 01.01.2009, с оглед въведените забрани по ЗПРКИ, съответно – измененията в ЗОП /чл. 47/ фирма на общински съветник не може да участва в процедура по ЗОП с възложител същата община.

Въпрос: Агенция за енергиен мениджмънт е партньор на общината, като с решение на общинския съвет е определен представител на общината в агенцията. Агенцията участва при реализиране на проект, спечелен от общината. Налице ли е конфликт на интереси за представителя на общината в дружеството?

Отговор: Представителят е определен с решение на ОбС, за да защитава интересите на общината, а не частните си интереси. Обстоятелството следва да се декларира в декларацията по чл. 12, т. 2 от ЗПРКИ /образец-приложение/, но само по себе си представителството в Агенцията не води до конфликт на интереси, тъй като се защитава интересът на общината, а не частният интерес на представителя.

Въпрос: В общинския съвет се разглежда въпрос за определяне на размера на ТБО. При обсъждането и гласуването общинските съветници имат ли частен интерес, тъй като са жители на същата местна общност.

Отговор: Общинските съветници определят размера на ТБО по обективни критерии, в съответствие с експертни анализи и прогнози, оценки за ефикасност, ефективност и икономичност и т.н., а не водени от личните си интереси. Смисълът на местното самоуправление е в това, гражданите от местната общност самостоятелно да решават общи въпроси – пряко, или чрез избраните от тях органи. Въпросът за размера на ТБО е общ въпрос, който се решава от местната общност чрез избраните от нея съветници, конституирани в ОбС. Съветниците следва да обсъдят въпроса и да гласуват по съвест, в интерес на общността.

Въпрос: ОбС обсъжда и предстои да вземе конкретно решение за разпореждане с общински имот – частна общинска собственост, за купувач на който е определен политически регионален лидер. От същата партия в ОбС има група на общински съветници, които правят отвод – не участват в обсъждането и не гласуват, тъй като са политически свързани лица с лидера си. Неучастието в гласуването на посочената група обаче не позволява да се получи необходимия кворум по ЗМСМА и ЗОС, за да бъде взето решение за продажба. Какво правим ?

Отговор: Съгласно чл. 16 от ЗПРКИ общинският съветник следва да подаде декларация за частен интерес по конкретен повод /чл. 12, т. 4 от Закона/ преди започване на обсъждането и гласуването в ОбС. Съ-

гласно чл. 19, ал. 4 от ЗПРКИ органът на местното самоуправление /ОбС/ обсъжда и решава въпроса, без участието на общинския съветник /общинските съветници/, който е декларирал частен интерес по конкретен повод. В този случай решенията се приемат с предвиденото в ЗМСМА мнозинство /чл. 27 ал. 4 и ал. 5 във връзка с чл. 21/ от съветниците в ОбС, като се изключи лицето/лицата/, за което налице конфликт на интереси по конкретен повод.

Въпрос: Може ли общински съветник /кмет/ да участва в тръжна процедура за придобиване на общински имот или в откритата процедура по ЗОП в същата община? Купувачът/изпълнителят на поръчката се определя чрез публичен търг, ако откажем да допуснем общинския съветник/кмета, няма ли да нарушим гражданските му права за равенство пред закона?

Отговор: Общинският съветник/кметът не би следвало да участва в процедури за придобиване на /настаняване в/ общински имот, нито в процедура по ЗОП с възложител съответната община. С член 7, ал. 2 на ЗПРКИ е предвидена забрана за лице, заемащо публична длъжност, да използва служебното си положение, за да оказва влияние в частен интерес. В същата разпоредба /ал. 1/ е регламентирано, че лице, заемащо публична длъжност няма право при изпълнение на задълженията си да гласува в частен интерес.

Въпрос: Общински съветник има фирма (ЕООД), която снегопочиства населените места на същата община, а друг общински съветник чрез собствената си фирма снабдява общинските училища със закуски. Процедурите са водени по ЗОП и договорите за изпълнение на поръчките са сключени през м. септември 2008 г. Има ли конфликт на интереси?

Отговор: Към датата на обявяването на процедурите по ЗОП, провеждането на търговете и определянето на изпълнителите на поръчките не са действали изричните забрани по ЗПРКИ, чл. чл. 7-9, съгласно които лице, заемащо публична длъжност няма право да използва изпълнени-

ето на служебните си задължения в частен интерес под никаква форма; съответно – не е бил изменен ЗОП /чл. 47, ал. 5, изм. в сила от 1.1.09/. Формално погледнато, при договорите за изпълнение на поръчките по ЗОП няма нарушения. Целесъобразно е обаче въпросите да бъдат обсъдени в комисията в ОбС по чл. 25, ал. 2, т. 3 от ЗПРКИ и евентуално да се прецени икономическата ситуация – може ли да се пристъпи към предсрочно прекратяване на договорите с фирмите на общинските съветници и да се обявят нови търгове по ЗОП, с оглед промяната в правната уредба.

Въпрос: В управителните и контролните органи на три общински дружества като представители на общината са включени експерти от общинската администрация. Ако не получават възнаграждение за труда си, те няма да участват в посочените органи. Как да компенсират труда им, след като нямат право на възнаграждение?

Отговор: С влизането в сила на ЗПРКИ, с ПЗР бяха изменени и допълнени ЗА, КТ и ЗДСл. Предвидена е правна възможност служител от общинската администрация – по трудово, или по служебно правоотношение, да може да участва като представител на общината в органите на управление или контрол на търговските дружества с общинско участие в капитала, за което не получава възнаграждение. Законът е категоричен и не следва да бъде нарушаван или заобикалян под никаква форма.

Въпрос: ОбС взе решение общината да участва в ЮЛНЦ в обществена полза и определи кмета на общината за представител в сдружението. Ще има ли конфликт на интереси, ако в бъдеще ОбС реши да подпомага сдружението със средства от общинския бюджет?

Отговор: ЗМСМА предвижда правна възможност общината да участва в сдружения с нестопанска цел. Определяне на средства за подпомагане на дейността на конкретното сдружение, регистрирано в обществена полза, са насочени към постигане на общественоползвателна цел на сдружението. Кметът следва да изпълни решението на ОбС и да

предостави определените средства, както и да упражни контрол дали се изразходват за определената цел. Кметът осъществява общия, публичния интерес на местната общност, а не свой частен интерес, тъй като е представител на общината в сдружението.

Въпрос: След влизането в сила на ЗПРКИ кметът на общината обяви открита процедура по ЗОП за доставка на хляб в общинските социални заведения. За участие в тръжната процедура по ЗОП е закупил тръжна документация и председателят на общинския съвет, който има фирма за производство на хляб. Следва ли да бъде допуснат до участие в търга или участието му ще е конфликт на интереси?

Отговор: Председателят на общинския съвет не следва да бъде допуснат до участие в откритата процедура по ЗОП с възложител кмета на същата община. Следва да се приеме, че ЗПРКИ е специален закон по отношение на общия – ЗОП. Съгласно чл. 9 от ЗПРКИ – лице, заемашо публична длъжност, няма право да разходва средства от общинския бюджет в интерес на собствената си фирма. С изменението на чл. 47, ал. 5 от ЗОП следва да бъдат подавани декларации от кандидатите и участниците в процедурата за свързани лица с възложителя. В конкретния случай възложител е общината, чрез кмета на общината. Председателят на общинския съвет не следва да използва служебното си положение в частен интерес.

Въпрос: Двама общински съветници са представители на общината в УС на футболен клуб на общинска издръжка, регистриран по ЗЮЛНЦ. Могат ли тези съветници да участват при гласуване на размера на средствата от общинския бюджет, които се определят за клуба или ще е налице конфликт на интереси?

Отговор: Не е необходимо съветниците да подават декларации по чл.12, т. 4 от ЗПРКИ и да си правят отвод при обсъждането и гласуването на средствата от общинския бюджет за футболния клуб. Съветниците са определени с решение на ОбС да представляват общината

в ръководството на клуба, те не получават възнаграждение за тази си дейност и нямат личен интерес. Те най-добре познават състоянието на клуба, потребността от допълнителни средства и т.н. Те следва да участват в обсъждането и ще гласуват в обществен, а не в частен интерес.

Когато общински съветник е член на управителен или контролен съвет на футболен клуб в лично качество, той декларира обстоятелството в декларацията си по чл. 12, т. 2 и не трябва да участва при евентуално гласуване в ОбС.

Практиката по прилагането на ЗПРКИ ще поставя ежедневно нови въпроси. В общ интерес е да споделяме и уеднаквяваме отговорите на тези въпроси, като НСОРБ остава на разположение със своя институционален капацитет за подкрепа на общините в този процес.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ефективното прилагане на този закон е свързано с много предизвикателства. Съществуващото състояние на политическата и на партийната системи в България и множеството критики, които се отправят към начина на осъществяване на публичната власт са двата водещи аргумента в полза на приемането на анализирания нормативен акт. При прилагането на Закона могат да възникнат редица юридически противоречия и за това могат да се правят и занапред конкретни предложения *de lege ferenda* за синхронизиране и подобряване на законодателството в сферата на предотвратяването и разкриването на конфликтите на интереси.

В заключение може да се каже, че главната цел за създаването на специален закон в публичната сфера, който да има за предмет предотвратяването, разкриването и санкционирането на конфликта на частните интереси с публичните, е да се потвърди по ясен и категоричен начин приоритетът на обществения интерес при осъществяването на властта. Това предимство трябва да бъде виждано не само от лицата, упражняващи публичната власт, но и от граждани, които ги упълномощават да я реализират.

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АПК	– Административно-процесуален кодекс
ВС	– Върховен съд
ВАС	– Върховен административен съд
ВКС	– Върховен касационен съд
ДВ	– Държавен вестник
ЕС	– Европейски съюз
ЕКДА	– Единен класификатор на длъжностите в администрацията
ЗАНН	– Закон за административните нарушения и наказания;
ЗДсл	– Закон за държавния служител
ЗМСМА	– Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗПРКИ	– Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси
КТ	– Кодекс на труда
НК	– Наказателен кодекс
НПО/ЮЛНЦ	– Сдружение по смисъла на ЗЮЛНЦ
ОбС	– Общински съвет
СК	– Семейен кодекс

НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАКТИЧЕСКИ АСПЕКТИ ПО ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА
ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И РАЗКРИВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

ВЪПРОСИ И ОТГОВОРИ

Дизайн, предпечат и печат: **ДЕМАКС**