

ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ”  
ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ  
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ И ПУБЛИЧЕН  
МЕНИДЖМЪНТ“

ВЛАДИСЛАВ ИВАЙЛОВ КРЪСТЕВ

**ПРАВНА ЗАЩИТА НА  
ОБЩЕСТВЕНИЯ ИНТЕРЕС ПРИ КОНФЛИКТ НА  
ИНТЕРЕСИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертация за придобиване на образователна и научна степен „доктор”  
по научната специалност Административно право и административен  
процес, 05.05.07

Научен ръководител:

проф. д-р Александър Воденичаров

Рецензенти: Проф. д-р Добри Димитров  
Доц. д-р Марчо Марков

Благоевград

2012

Дисертационният труд на тема: **„Правна защита на обществения интерес при конфликт на интереси в администрацията”** е обсъден на заседание на катедра „Публичноправни науки и публичен мениджмънт”, Правно-исторически факултет към ЮЗУ „Неофит Рилски” – Благоевград на 27 юни 2012 г. с протокол № 14 и насочен за защита пред жури.

Дисертационният труд се състои от увод, три глави, заключение, библиография и приложения – общо 197 страници.

Дисертационният труд е съобразен със законодателството на Република България, действащо към месец май 2012 г.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 14.11.2012 г. от 16.00 в Заседателната зала на Академията на МВР, гр. София.

Автор: Владислав Ивайлов Кръстев

Заглавие: Правна защита на обществения интерес при конфликт на интереси в администрацията

Тираж: 10 бр.

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

### **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ (4)**

1. Актуалност на теоретично-правното изследване (4)
2. Обект и предмет на изследването (5)
3. Цел и задачи на изследването (7)
4. Теза на изследването (7)
5. Методология на изследването (8)
6. Източници на изследването (8)
7. Практическо значение на изследването (9)

### **II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД (10)**

### **III. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД (10)**

### **IV. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ СПОРЕД АВТОРА (22)**

### **V. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА (25)**

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ**

## **1. Актуалност на теоретично-правното изследване**

Драстичните промени, свързани със социалнополитическия преход пораждат нови и неочаквани конфликти на различните общественоекономически равнища, а между тях, за съжаление, все още доминира конфликтът на интереси като социален феномен и форма на корупция. Очевидно „борбата на мотиви” в България е твърде слаба, а когато такова изпитание на съвестта и морала завършва с нерегламентирано социалноправно действие, се появява ситуацията „конфликт на интереси“ в държавата и в общественото пространство. В този контекст следва да се отбележи, че българският законодател води трудната битка срещу т. нар. „вграден лобизъм”, целенасочено работи за ограничаване на конфликта на интереси и за стимулиране етичното поведение на служителите в администрацията.

Като следствие от тези разсъждения е и социалният аспект на актуалността на изследвания проблем. В този контекст е и европейското законодателство, което анонсира конфликта на интереси, като социално явление с нежелани последици за обществото.

Актуалността на изследването се свързва също така и с усъвършенстването на българското законодателство, така че то да отговаря на потребностите на съвременното българско общество и на изискванията за съответствие с европейското законодателство. С влизането в сила на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (загл. изм., ДВ, бр. 97 от 2010 г.) се създаде система от правни способности и механизми, чрез които конфликтът на интереси бе регламентиран и регулиран. Динамиката на развитието на явлението „конфликт на

интереси“ независимо от съществуващата уредба предполага перманентност на нейното усъвършенстване в контекста, на което е и настоящето изследване.

## **2. Обект и предмет на изследването**

**ОБЕКТ** на това конкретно теоретико-правно изследване е явлението „конфликт на интереси“ и неговата регламентация в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ), в български и международноправни актове, относими към разглеждания проблем, в съответната съдебна практика на Съда на Европейския съюз и съдебната практика на Република България, както и в практиката на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

За да бъде правилно възприет избраният обект на настоящото изследване, а и научно да се анализира, очевидно е необходимо първо да се разбере както идеята на законодателя да защити гражданите на Република България от конфликт на интереси в администрацията, така и социално-правният характер на прехода към новия начин на живот, т. е. обществената и битовата среда, в която се осъществяват проучваните нормативни актове и причините за тяхното нарушаване.

Предметът на изследването логически трябва да отразява по същество изучаваната научна същност на обекта, исторически ценното и актуалното в административното право и административния процес, както и посветените на тяхното усъвършенстване трудове – идеите и резултатите от експериментите за модернизирането на административното право и процес, съвкупността от общото и различното в тях. На този общонаучен фон изследването следва да се насочи и да диференцира своите намерения предимно към начините и средствата за законово регулиране на явлението „конфликт на интереси“.

Съобразно научната и приложна значимост на представения проблем за **ПРЕДМЕТ** на настоящото изследване се определя – правната защита на обществения интерес при конфликт на интереси в администрацията.

Предметът на изследване закономерно изисква предварително уточняване на смисъла, който при изложението на резултатите, се влага в основните работни понятия: конфликт на интереси; обществен интерес; частен интерес; лица, заемащи публична длъжност и др.

За целите на настоящото теоретико-правно изследване се приемат следните определения и пояснения:

- „Конфликт на интереси“ е ситуация, която възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба (чл. 2, ал. 1 от ЗПУКИ).
- За да бъде признат един интерес за обществен, е необходимо той да бъде правно регламентиран. В частност, в ЗПУКИ общественият интерес се изразява в това да се предотврати появата на конфликт на интереси и ако се установи наличие на такъв да се предприемат мерки за неговото отстраняване и последващо санкциониране.
- „Частният интерес“ е всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително и всяко поето задължение (чл. 2, ал. 2 от ЗПУКИ).
- „Лицата, заемащи публична длъжност“ са адресатите на ЗПУКИ и са изрично изброени в разпоредбата на чл. 3 от него.

### **3. Цел и задачи на изследването**

В контекста на така декларираните научни намерения за **ЦЕЛ** на настоящото теоретично административно-правно изследване се извежда разкриването на възможностите за ограничаване на ситуацията „конфликт на интереси“ чрез усъвършенстването на разпоредбите на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

Съобразно така определените предмет и цел на изследването се поставят следните **ЗАДАЧИ**:

1. Да се анализират основните понятия, включени в дисертационния труд.
2. Да се разгледа правната уредба на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ), за да се открият евентуални пропуски на законодателя.
3. Да се проследи и анализира практиката на КПУКИ за установяване на конфликт на интереси, за да се установи ефективността ѝ във връзка със защитата на обществения интерес.

### **4. Теза на изследването**

В контекста на синтезираните концептуални виждания може да бъде формулирана следната **ТЕЗА**:

По принцип Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси регламентира правилата за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси на лицата, заемащи публична длъжност. Обаче динамично променящата се съвременна действителност, моралните ценности и социалните нагласи очертават необходимостта от предприемане на допълнителни мерки в борбата с различните корупционни практики и в частност с конфликта на интереси. Затова в този контекст се допуска, че в ЗПУКИ има възможности за адекватни промени, чрез които да се ограничи възникването на ситуацията „конфликт на

интереси“ и да се засили контролът върху дейността на лицата, заемащи публична длъжност.

## **5. Методология на изследването**

Стратегически възможни за целите на това проучване са два научни подхода при определянето и регламентирането на характерните черти на конфликта на интереси в администрацията:

- първият е за цялостно анализиране на конфликта на интереси в предварително избран конкретен закон (аналитичен подход);
- вторият – за подбор на решения по проблема на изследването в различни международни и национални нормативни актове, българската и европейската съдебна практика, както и практиката на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

В методологичен план, настоящото изследване е в съответствие с философското разбиране за развитие на едно общество, за социалните процеси, които го характеризират, за причините и следствията, които го характеризират. От този аспект са определени и основните методи, които са използвани в настоящото изследване – методът на научния анализ и синтез; социалноправният метод; културологичният метод; методът на проучване на научна литература и източници; методът на наблюдение и описание; сравнителният метод и др.

## **6. Източници на изследването**

Източници на настоящото теоретично-правно проучване са предимно български и международноправни актове – общо 265, сред които най-важните са Конституция на Република България; Административно процесуален кодекс; Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация; Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на

интереси; Закон за администрацията; Закон за административните нарушения и наказания; Закон за държавния служител; Закон за местното самоуправление и местната администрация; Европейски кодекс за добро поведение на администрацията (The European Code of Good Administrative Behaviour); Кодекс за поведение на комисарите (Code of conduct for Commissioners); Договор за функционирането на Европейския съюз и др. Разгледани са редица определения на ВАС; постановления на ВС; решения на ВС, ВАС, АС, Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Съда на Европейския съюз; отговори към сигнали, както и становища на КПУКИ.

## **7. Практическо значение на изследването**

Практическото значение на изследването може да бъде обобщено в няколко насоки:

- направените изводи и предложения *de lege ferenda* в дисертационния труд могат да поставят основата за едно бъдещо подобряване на действащото законодателство, регулиращо конфликта на интереси;
- дисертационният труд разкрива необходимостта от усъвършенстване на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, като целта е постигането на по-ефективна защита на обществения интерес от ситуацията „конфликт на интереси“;
- подобряване на административната практика на специализираните органи;
- получените резултати от изследването могат да допринесат за усъвършенстване на процеса на обучение на студентите и за подпомагане на експертите в областта на конфликта на интереси.

## **II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Дисертационният труд е в обем от 197 страници, съдържа 7 приложения и 174 бележки под черта. Библиографията включва общо 381 заглавия, които са разделени на източници (нормативни актове на българското право, международноправни актове, европейска и българска съдебна практика, практика на Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси), българска и чуждестранна литература и използвани интернет адреси.

Дисертацията е структурирана в увод, три глави, заключение, библиография и приложения.

## **III. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

В увода е обоснована актуалността и обществената значимост на разглеждания проблем. Посочени са обектът, предметът, целта и задачите на дисертационното изследване. Изяснена е основната цел на изследването – да се ограничи ситуацията „конфликт на интереси“ чрез усъвършенстване на разпоредбите на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Конкретизирани са основните задачи, произтичащи от поставената цел.

Формулирана е основната теза на дисертацията, съгласно която се допуска, че в ЗПУКИ има възможности за адекватни промени, чрез които да се ограничи възникването на ситуацията „конфликт на интереси“ и да се засили контролът върху дейността на лицата, заемащи публична длъжност.

## Глава първа

### ТРИАДАТА ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС – АДМИНИСТРАЦИЯ – КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

В Глава първа е направен историко-правен анализ на понятията „обществен интерес“, „администрация“ и „конфликт на интереси“. Наред с това е изяснена същността им, посочени са техните характерни особености и са изложени различни научни схващания за тях.

В първи параграф е отделено внимание на обществения интерес като социално-правно явление. На първо място в тази част от разработката са представени научни схващания за обществото от областта на социологията, психологията, философията, историята, правото и др. В следствие на направения анализ на резултатите от частичното теоретично проучване върху разбирания за обществото е направен синтез на съответното понятие, което да се ползва и в настоящия дисертационен труд:

*Обществото е форма за разумно организиран съвместен живот с общи дейности на големи групи хора в общност, обединена от хармонията на лични и обществени интереси; от общи потребности, възгледи, идеология, религия, договори; от единство на езика, произхода, нравствеността и традициите.*

На второ място в Параграф първи от Глава първа са изведени различни постановки за обществения интерес. В тази връзка следва да се изтъкне, че за да бъде един интерес признат за обществен, той трябва да бъде законово регламентиран. С оглед на казаното може да се изведе **общественият интерес**, съдържащ се в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси – *да се предотврати появата на конфликт на интереси и ако се установи наличие на такъв да се предприемат мерки за неговото отстраняване и последващо санкциониране.*

Във Втори параграф е направен историко-правен анализ на понятието „администрация“. Наред с това са посочени редица определения, от които става ясно, че не би могло да се изведе ясна и точна дефиниция на разглеждания термин. Важно да се отбележи, че администрацията изпълнява значима роля във функционирането на обществото, като посредник между него и държавата. Тя е дейност по постигане на публични цели, както и на резултати от обществен интерес. Освен това има и съществен принос във формирането и осъществяването на държавната политика.

Настоящата разработка е насочена и към изследване на публичната администрация на нейното индивидуално равнище, което се занимава с поведението, мотивацията, възприятието, съзнателността, конфликта, личността, политическото поведение, удовлетворението от работата, индивидуалното израстване, професионалното и интелектуалното развитие.

В тази част от разработката са разгледани редица международноправните актове, които очертават насоките за добра администрация – Хартата на основните права на ЕС, Европейският кодекс за добро поведение на администрацията, Ръководството за задълженията на длъжностните лица и служители на Европейския парламент и Кодексът за поведение на комисарите.

Втори параграф завършва с посочването на редица принципи, регламентирани от българския законодател, които спомагат за изграждането на *добра европейска администрация*. От съществено значение е изискването тя да функционира в *интерес на обществото* и при спазване на Конституцията и законите на страната.

Трети параграф на Глава първа от дисертационния труд е посветен на историко-правния генезис на понятието „конфликт на интереси“.

В тази част от разработката е отделено внимание на науката конфликтология, която изследва и открива варианти за решаване на социални противоречия и стълкновения в обществото. Тя проучва и конфликтите в администрацията, тъй като въпреки законоустановения ред в нея е възможно възникването на сблъсък между обществения и личния интерес на лицата, заемащи публична длъжност.

На следващо място е разгледана ситуацията „конфликт на интереси“, която е едно сложно социално явление, което реално може да бъде открито във всички сфери на обществения живот, а несъмнено и в администрацията, където се сблъскват служебните задължения и личните интереси на лице, заемащо публична длъжност. Важно е да се отбележи, че темата за конфликта на интереси е свързана с функционирането на българската администрация в условията на европейското административно пространство. Безспорно решенията по всевъзможните социалнополитически ситуации около „конфликта на интереси“ са ключови за приемането на страната ни в Европейския съюз (ЕС). Към момента на присъединяването на Република България към ЕС съществуват редица слабости в областта на борбата с корупцията и конфликта на интереси, което от своя страна се явява и пречка за ефективното прилагане на законите, политиките и програмите на ЕС. За преодоляването им Европейската комисия пое ангажимента да следи извършващите се реформи и да помага, като редовно проверява напредъка на Република България.

На следващо място в Параграф трети на Глава първа е проследена появата и развитието на понятието „конфликт на интереси“, както и зараждането на легалната му дефиниция в българското законодателство. Едва през 2006 г. със Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния служител (ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.) се дава така нужното определение на разглеждания термин. Докато Законът за държавния

служител пояснява понятието „конфликт на интереси”, то новосъздаденият АПК (ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г.) указва реда за неговото констатиране и внасяне в съда.

През 2008 г. разпоредбите на Закона за държавния служител и АПК, засягащи конфликта на интереси, са отменени, защото материята вече подлежи на уреждане от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

## **Глава втора**

### **ПРАВНА УРЕДБА НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Параграф първи на Глава втора от дисертационния труд е посветен на уредбата на конфликта на интереси в действащото законодателство. Проследени са докладите на Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България в борбата с конфликта на интереси. Един от основните проблеми, който се засяга във всеки от тях е свързан с предприемането на действия, целящи премахването на съществуващите или потенциалните мрежи от конфликти на интереси. В тази връзка в Република България започват дискусии относно приемането на специален закон, който да регулира тяхното възникване. В следствие на това се създаде и Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (загл. изм., ДВ, бр. 97 от 2010 г.), който влезе в сила на 01.01.2009 г. Той съдържа правната регламентация на понятието „конфликт на интереси“, както и начините за неговото ограничаване, установяване и последващо санкциониране. Наред с това в дисертационния труд са посочени и основните причини за приемането на подобен нормативен акт, както и целите, които следва да бъдат постигнати.

Направено е разграничение между понятията конфликт на интереси и несъвместимост, както и конфликт на интереси и корупция, като се откри

една интересна зависимост между тях. Така както несъвместимостта е *възможна* предпоставка за възникване на конфликт на интереси, така и конфликтът на интереси, от своя страна, е *евентуална* причина за поява на корупция. В този смисъл, връзката между трите понятия може да бъде определена по следния начин: **НЕСЪВМЕСТИМОСТ – КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ – КОРУПЦИЯ.**

На следващо място в тази част от разработката е отделено внимание на понятието „конфликт на интереси“ според ЗПУКИ. Съгласно разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗПУКИ, конфликт на интереси *„възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба“*. Даването на легална дефиниция на понятието е съществена крачка в борбата за предотвратяване възникването на ситуацията „конфликт на интереси“. По този начин българският законодател не само наименува проблема, но и очертава предпоставките за неговото възникване. Наред с това се определя и границата, която ако лице, заемащо публична длъжност премине, това може да доведе до накърняване на правата и интересите на гражданите. Следователно законовото изясняване на понятието „конфликт на интереси“ допринася за по-пълноценната защита на обществения интерес.

Предмет на анализ тук са и трите кумулативни предпоставки за наличието на конфликт на интереси:

- *субекти* – лица, заемащи публична длъжност, които са посочени в чл. 3 от ЗПУКИ;
- *частен интерес* – това е интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко посто задължение (чл. 2, ал. 1 от ЗПУКИ);

- установеният частен интерес *да може да повлияе* върху изпълнението на правомощията или задълженията на лицето, заемащо публична длъжност.

В Глава втора са разгледани основните *принципи* за поведение на лицата, заемащи публична длъжност и *способите* за ограничаване на ситуацията „конфликт на интереси“.

Механизмите за ограничаване на конфликта на интереси, предвидени от законодателя са:

- предписване на отделни забрани при изпълнението на публична длъжност (Глава втора от ЗПУКИ);
- задължаване на лицата, заемащи публична длъжност да подават декларации (Глава трета от ЗПУКИ);
- предвиждане на института на отвода (Глава четвърта от ЗПУКИ);
- въвеждане на ограничения след освобождаването от публична длъжност (Глава пета от ЗПУКИ).

В Параграф втори на Глава втора е разгледан административно-правният статут на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

Според Европейската комисия, децентрализираният механизъм за контрол на конфликта на интереси, който бе въведен със самото създаване на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси се оказва несполучлив. В следствие на това в своя доклад от 20.07.2010 г. Европейската комисия отправи предложение за създаване на независима централна комисия, която да отговаря за прилагането на закона. Реакцията на българския законодател не закъсня и със ЗИД на ЗПУКИ (ДВ, бр. 97 от 2010 г.) се създаде *специалната Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (Комисия)*, която да гарантира неговото ефективно прилагане и спазване.

Комисията действа като държавен орган за установяване на конфликт на интереси, за налагане на административните наказания, предвидени в закона, както и на санкциите по чл. 33, ал. 2 и 3 от ЗПУКИ. Във връзка с това следва да се отбележи, че създаването на подобен независим постоянно действащ орган е съществен напредък на българското законодателство в посока защита на обществения интерес и връщане на доверието на гражданите в безпристрастното функциониране на администрацията.

В тази част от разработката е отделено специално внимание на структурата и организацията на работата на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

### **Глава трета**

#### **ПРОИЗВОДСТВО ПО ЗАЩИТА НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ИНТЕРЕС**

Параграф първи на Глава трета от дисертационния труд е посветена на административното производство по установяване на наличието или липсата на конфликт на интереси. Съгласно действащото законодателство, производството е възможно да започне по следните три начина, които са подробно анализирани в разработката:

- а) въз основа на сигнал, подаден до Комисията;
- б) по решение на Комисията (самосезиране);
- в) по искане на лице, заемащо публична длъжност.

Особено внимание е отделено на мерките за защита на подалия сигнал, които са израз на грижата на държавата за опазване и гарантиране на обществения интерес в подкрепа на изявената гражданска позиция и смелост. Мерките се реализират от лицата, на които е възложено разглеждането на конкретния случай. Те са разделени на две групи. Първата от тях включва редица задължения, насочени към опазване самоличността на подалия сигнал, а втората – мерки, насочени към защита

на лицето, подало сигнал, когато то по един или друг начин е загубило своята анонимност.

В тази глава са изследвани и последващите етапи на посоченото производство. Особено внимание е обърнато на началната дата на започване на административното производство, тъй като тя е много важна, защото от този момент започва да тече двумесечният срок, в който Комисията следва да се произнесе с решение (чл. 27, ал. 1 от ЗПУКИ). В случай, че актът не е издаден в срок се счита, че е налице мълчалив отказ, който подлежи на оспорване по реда на АПК.

На следващо място е разгледано уведомяването на лицето, срещу което започва процесът по установяване на конфликт на интереси. То има за цел да му предостави възможност своевременно да защити своите права. Изследването установи противоречива съдебната практика относно значението на неуведомяването за започнато производство.

Разгледани са също така и законовите основания за прекратяване на производството по установяване на конфликт на интереси. В тази връзка се откри противоречива практика на Комисията в посочваните от нея срокове за отстраняване на нередовностите в подадените сигнали.

Съществена част от производството по установяване на конфликт на интереси е събирането на доказателства по служебен ред (чл. 36, ал. 1 от АПК). От тук следва, че доказателствената тежест пада върху водещия орган – Комисията (чл. 9, ал. 2 от АПК).

Логичният завършек на коментираното производство е Комисията по предотвратяване и установяване на конфликт на интереси да постанови своето решение, с което да установи наличието или липсата на конфликт на интереси по отношение на проверяваното лице. То трябва да бъде готово в двумесечен срок от откриване на производството по чл. 23, ал. 1 от ЗПУКИ, да бъде мотивирано и подписано от всички членове, участвали в гласуването.

Параграф втори от Глава трета на дисертационния труд е посветен на оспорването на решението, постановено от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Тя е постоянно действащ независим орган, а също така и юридическо лице, което няма по-горестоящ административен орган, пред който да се извърши оспорването на издаденото от нея решение. Следователно решението, с което се установява наличието или липсата на конфликт на интереси, може да бъде оспорено *само по съдебен ред*, както е посочено и в разпоредбата на чл. 82, ал. 2 от АПК.

В разработката е направено нагледно сравнение между производствата за оспорване на решенията, постановени по реда на ЗПРКИ (загл. изм.) и ЗПУКИ. С оглед на представеното сравнение, а също и съдебната практика по такива дела, са направени няколко извода. На първо място, Комисията като независим орган установява наличието или липсата на конфликт на интереси по отношение на всички лица, заемащи публична длъжност по чл. 3 от ЗПУКИ, без никакви изключения.

На второ място, с течение на времето и натрупания опит, Комисията разработва своето поле на работа, като прилага точно и еднакво спрямо всички лица, заемащи публична длъжност, разпоредбите на ЗПУКИ. Тук не е налице смесване на правомощия и отговорности, както бе преди измененията от 2010 г. (ДВ, бр. 97).

На трето място, решенията на Комисията се оспорват само пред Административен съд София-град, а не пред съдилища с различна тежест и компетентност. Посоченото обстоятелство гарантира в по-голяма степен спазването на принципите за равенство, последователност и предвидимост. Редът за оспорване по ЗПУКИ създава идеята за сигурност и подреденост, което е от съществено значение за опазване на обществения интерес като цяло.

В Параграф трети на Глава трета е анализирано осъществяването на административно-наказателна дейност на Комисията. Изключителната компетентност за издаването на наказателно постановление, съгласно разпоредбата на чл. 30, ал. 1 от ЗПУКИ, е предоставена на председателя на Комисията. Той трябва да изпълни посоченото задължение в едномесечен срок от влизане в сила на решението, с което се установява конфликт на интереси. Този срок е преклузивен и с изтичането му се погасява правото на председателя да издаде наказателното постановление.

Разгледано е производството по издаване и оспорване на наказателното постановление по реда на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). След като наказателното постановление влезе в сила то се изпълнява по реда за събиране на държавни вземания, установен в Данъчно-осигурителен процесуален кодекс.

### **Заключение**

В заключението на дисертационния труд са изведени в синтезиран вид основните *резултати* от изследването и са формулирани по-съществените *обобщения*.

Съобразно получените резултати от теоретико-правното изследване за защита на обществения интерес при конфликт на интереси в Република България е възможно да се приеме в един по-общ план, че избраните цел и задачи са постигнати. Потвърди се научната *теза*, че в ЗПУКИ има възможности за адекватни промени, чрез които да се ограничи възникването на ситуацията „конфликт на интереси“ и да се засили контролът върху дейността на лицата, заемащи публична длъжност. В този контекст могат да се направят следните обобщения:

- Първо, изясниха се основните понятия, използвани в дисертационния труд. Установи се, че общественият интерес, регламентиран в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на

интереси се изразява в предотвратяване появата на конфликт на интереси, а в случаите на установен такъв в предприемането на мерки за неговото отстраняване и последващо санкциониране. Наред с това се проследи развитието на ситуацията „конфликт на интереси“ от древността до наши дни.

- Второ, теоретичните проучвания, както и редица други изследвания в областта на хуманитарните науки индикират тезата, че явлението „конфликт на интереси“ е иманентно присъщо на общественото развитие. В него се проявяват причините, които обуславят появата на конфликта на интереси. Затова в действащото законодателство е нужно да се открият и приложат най-адекватните механизми, които да осигурят неговото предотвратяване, ограничаване, разпознаване и санкциониране.

- Трето, от влизането си в сила Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси претърпя редица изменения и допълнения, чиято основна цел е усъвършенстване на нормативната уредба и засилване на превантивната му роля в борбата с конфликта на интереси и корупционните практики. Той съдържа правната регламентация на понятието „конфликт на интереси“, което обхваща максимално широк кръг лица и случаи. Също така законът определя и начините за неговото ограничаване, установяване и последващо санкциониране. Като съществен негов принос е създаването на централизиран механизъм за контрол на конфликта на интереси – специалната Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

- Четвърто, целта на създадената Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси е да гарантира еднаквото и ефективно спазване и прилагане на разпоредбите на ЗПУКИ. Направеното изследване върху дейността на Комисията установи, че тя дава положителни резултати в борбата с конфликта на интереси. Но като всеки новосъздаден държавен орган и тя, по пътя на своето развитие, се нуждае

от усъвършенстване. В такава връзка са и повечето от направените предложения *de lege ferenda* в настоящата разработка.

- Пето, направен е анализ на производството по установяване наличието или липсата на конфликт на интереси за лица, заемащи публична длъжност, както и на производството по оспорване на издаденото от Комисията решение. В тази връзка за ефективността на Комисията може да се съди по нейната практика. До този момент (01.10.2012 г.) въз основа на подадени сигнала за нарушения на ЗПУКИ, тя издаде над 117 решения, като при 44 от тях установи наличие на конфликт на интереси. По-голямата част от оспорваните решения са потвърдени от Административен съд София-град, което оправдава гласуваното доверие на Комисията в борбата с конфликта на интереси.

#### **IV. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ СПОРЕД АВТОРА**

1. Предложено е определение на понятието „обществен интерес”.
2. Изведен е общественият интерес, защитен от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.
3. Открита е връзката между понятията „несъвместимост” – „конфликт на интереси” – „корупция”.
4. Доказана е историческата приемственост в развитието на правната идея за защита на обществения интерес в българското законодателство, което съответства както на научната логика, така и на динамиката на развитието на явленията „обществен интерес“ и „конфликт на интереси“.
5. Направено е системно теоретично изследване на защитата на обществения интерес при конфликт на интереси, като са изведени предложения *de lege ferenda*.

6. Предложено е към лицата, заемащи публична длъжност по чл. 3, т. 9 от ЗПУКИ да се добави и *председателят на общинския съвет*.

7. Предложено е с оглед на по-голяма точност и прецизност, законодателят да използва множествено число и разпоредбата на чл. 3, т. 13 от ЗПУКИ да гласи: „управителят, подуправителите и членовете на Българската народна банка“.

8. Направено е предложение декларациите по чл. 12 от ЗПУКИ да бъдат публикувани на едно място, а именно на интернет страницата на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

9. Предложено е всички декларации по чл. 12 от ЗПУКИ да бъдат събрани на едно място, в един общ регистър, който да се поддържа от Комисията.

10. Предложено е съществуващата разпоредба на чл. 17, ал. 1 от ЗПУКИ да се измени по следния начин:

(1) Лицето, заемащо публична длъжност подава декларациите по чл. 12 чрез органа, който го избира или назначава, или чрез съответната комисия – за лице по чл. 25, ал. 2, т. 1 и 3 до Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

11. Направено е предложение разпоредбата на чл. 18, ал. 2 от ЗПУКИ да се изменя така:

(2) Декларациите се съхраняват 10 години, след което се унищожават от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

12. Предложено е лицето, заемащо публична длъжност да бъде задължено всяка година да декларира получените във връзка с осъществяване на правомощията или задълженията си по служба подаръци, чиято стойност надвишава определена парична сума. Информацията следва да бъде общодостъпна при спазване на Закона за защита на личните данни.

13. Обоснована е необходимостта ограничението по чл. 20а, ал. 2 от ЗПУКИ да се отмени и да се повишат изискванията към лицата, които заемат публични длъжности въз основа на упражнено пряко изборително право.

14. Обоснована е необходимостта законодателят да посочи коя информация се класифицира като служебна тайна по смисъла на ЗПУКИ.

15. Предложено е въвеждането на следните важни обстоятелства в разпоредбата на чл. 22 от ПОДКПУКИ: броят на лицата, които формират Кабинета към председателя; изискванията, на които те трябва да отговарят; длъжностите, които могат да заемат в кабинета и други подобни.

16. За коректното изпълнение на задължението по чл. 32, ал. 2, т. 3 от ЗПУКИ е направено предложение изрично да се уточни (например в правилника) кои лица имат право на достъп до представените писмени документи.

17. Формулирано е предложение съществителното „искане“, използвано в ал. 4 на чл. 32 от ЗПУКИ, да бъде заменено със съществителното „сигнал“.

18. С оглед предоставянето на по-пълноценна защита на общественя интерес, е направено предложение в производството по установяване наличието или липсата на конфликт на интереси участието на прокурор да бъде задължително.

19. Направено е предложение за промени в ЗПУКИ, свързани с правомощията на председателя на Комисията – да участва едновременно в производството по установяване на конфликт на интереси и да бъде наказващ орган.

## **V. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА**

1. Кръстев, В. (2012). Ситуацията „КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ“ и действащото законодателство. Международна научна конференция „Право, Управление и медии през XXI век“. Благоевград 2012. Благоевград: Университетско издателство „Неофит Рилски“.
2. Кръстев, В. (2010). Правна уредба на конфликта на интереси в законодателството на ЕС. сб. „Докторантите в диалог с науката“. Благоевград: Университетско издателство „Неофит Рилски“.
3. Кръстев, В. (2012). Конфликтът на интереси в българското законодателство (исторически и съвременни аспекти), сб. „Лаборатория за наука – 2012 г.“, научна сесия. Благоевград: Университетско издателство „Неофит Рилски“ (под печат).