

ДЕФИНИЦИЯ ЗА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ ПО ЗАКОНА
ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

Николай Николов

DEFENITION OF CONFLICT OF INTERESTS UNDER THE ANTI-CORRUPTION ACT

Nikolay Nikolov

Abstract: *The article analyzes the elements and formulates a definition of conflict of interest according to the current Bulgarian legislation in the public sector. Such a definition in a global aspect is also presented, which takes into account the fact that in some countries the conflict of interest is a crime.*

Keywords: *Conflict of interests, definition, crime, corruption, private interest, benefit*

Увод

Конфликтът на интереси е дефиниран легално в нормата на чл. 70 от Закона за противодействие на корупцията /ЗПК/¹, допълнена от нормите на чл. 71 и чл. 72, които дават легални определения съответно на понятията „частен интерес“ и „облага“.²

От 2003 г. до момента в нашата правна теория са представени редица дефиниции и същностни характеристики на правното явление „конфликт на интереси“. Те са основани на схващането, че конфликтът на интереси е юридически конфликт между частния и обществен интерес. Някои от тях са създадени преди формулиране на първата легалната дефиниция за конфликт на интереси в българското право /2009 г./,³ а други след това.

В правната теория липсва доктринална дефиниция за конфликта на интереси в контекста на новия ЗПК. Модеризираната дефиниция следва да обхваща установените и безспорни елементи на явлениято в досегашните научни търсения и особеностите му според съдебната практика през последните петнадесет години от създаването на института и според новия закон.

Предлаганото определение ще обхваща и ще е относимо само към конфликта на интереси в публичното право, доколкото предмет на тази статия е конфликтът на интереси по ЗПК, който регламентира тези отношения само в публичния сектор. Предмет на изследване на настоящата работа не е легалното определение за конфликт на интереси по чл.70 ЗПК.

¹ Обн. ДВ, бр.84/6.10.2023г., в сила от 6.10.2023г./

² Чл.70 гласи : „Конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.“

³ Като самостоятелен правен институт конфликтът на интереси бе предвиден за първи път със самостоятелен закон със Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси /обн. ДВ бр. 94/2008 г., в сила от 01.01.2009 г., отм. ДВ, бр.7/19.01.2018 г./

1. Преглед на вижданията и становищата за конфликт на интереси в доктрината.

На теоретично ниво е формулирано понятие за конфликта на интереси като сблъсък, колизия на частен и публичен интерес във връзка с изпълнение на задълженията на овластено лице. „Конфликтът на интереси предполага конфликт между служебните задължения и частния интерес на служителя, в който личните му интереси биха могли да повлияят неправомерно върху изпълнението на служебните му задължения и отговорности.“⁴

Тези виждания в западната литература са отразени и в нашата правна теория в дефиниции, изведени в периода 2003–2012 г.

Първото известно ни определение в българската доктрина дефинира явлението като **ситуация**, при която длъжностно лице, притежаващо реален достъп до властови ресурс, поради **своята позиция е в състояние/позиция да използва този ресурс в личен интерес, а не в полза на ефективното функциониране на съответната държавна администрация**, в чиято структура е заето.⁵ Основополагаща тук е – концептуалната идея за използване на държавна власт в личен интерес. При този първи опит се приема, че всеки социален конфликт може да бъде конфликт на интереси, но специфичното за явлението в публичния сектор е, че се развива като ролеви конфликт в рамките на служебното поведение на администратора, който бива решен на същото равнище или чрез избор на регламентирани правомощия, или в полза на интерес, който е външен за съответната администрация. Още при това първо за нашата теория виждане се отбелязва, че конфликтът на интереси е вид

корупция.⁶ Основателно тежестта е поставена върху изпълнението на служебното задължение в частен интерес. Уместно се поставя условие – държавният служител да разполага с реална власт.⁷ Недостатък тук е, че се игнорира като релевантен интересът на свързано с овластения лице и неправилно се допуска, че конфликт на интереси може да възникне само в администрация, а не и във всеки елемент или структура, относима към трите държавни власти.

Други автори, продължавайки да разглеждат конфликта на интереси като „ситуация“, извеждат на преден план две негови особености – /1/ **способността на личния интерес на служителя или на свързани с него лица да повлияе върху обективното и безпристрастно изпълнение на задължения и /2/ представата за конфликта като сблъсък, несъвместимост, непримиримост между служебните задължения и частния интерес.**⁸ Приема се, че при този сблъсък предопределеното от личната заинтересованост на служителя поведение има опасност да попречи или да пречи на обективното професионално изпълнение на служебните задължения.⁹ Положително следва да се оцени въвеждането на едно специално изискване към частния интерес – за да бъде релевантен трябва да може да влияе върху обективното и безпристрастно изпълнение на служебните задължения. В българската теория се въвежда и понятието „свързани лица“. Към момента константната съдебна практика приема, че идентифицирания частен интерес винаги влияе върху обективното и безпристрастно изпълнение и на служебните задължения и не е

⁴ **Managing Conflict of Interest in the Public Sector**. Paris : 2005, Organisation of Economic Cooperation and Development, 9.

⁵ **Гълъбов, А., П. Рашков, И. Христов, К. Паликарски, Н. Огнянова, К. Христова – Вълчева**. Конфликтът на интереси в държавната администрация. Модели и механизми за ограничаване на корупцията. С.: Асоциация „Прозрачност без граници“, 2003, с. 14.

⁶ По-подробно вж. Пак там, 13–16.

⁷ В действащото право това изискване е отразено по прецизен начин – задължени по закона са всички служители в администрации в администрации със закон с изключение на служители, заемащи технически длъжности /§2, ал. 1, т. 1 от ДР на ЗПК/.

⁸ По-подробно вж. **Кънева, Н.** Конфликтът на интереси при служителите. – Общество и право, 2007, №2, 60–76.

⁹ **Кънева, Н.** Пак там, 64.

необходимо това да се доказва със специални доказателствени средства.¹⁰

Според друга група автори меродавно за определението за конфликта на интереси е влиянието/въздействието на частния интерес не върху конкретно изпълняваното служебно задължение, а върху процеса на осъществяване на публичната власт.¹¹ Тази група възприема конфликта на интереси на принципно същата плоскост - като „сблъсък“. Тя обогатява проявите му форми. Освен сблъсък към понятията, изразяващи конфликтът между двата интереса се добавят - противоречие, конкуренция.¹² Въздействието върху публичната власт на идентифицирания частен интерес, обаче не може да бъде елемент на понятието, защото конфликтът на интереси е винаги конкретен и възниква в конкретна ситуация.

Друга гледна точка за конфликта на интереси е като **деяние, което има определени характеристики**. Според това становище конфликтът на интереси е деяние на лице, замасо публична длъжност, което е обявено от закона за административно нарушение, извършено е при упражняване на властнически правомощия и във връзка, с което овластеното или друго, свързано с него лице има частен интерес, който може да повлияе на безпристрастното и обективно изпълнение на правомощия.¹³ Това понятие изброява обективни признаци на явлението /деяние, административно нарушение/, предвижда, че задължения субект следва да бъде определен в закона при условията на изчерпателност и възприема същността на горепосочените дефиниции, според които основният елемент на конфликта е влиянието на частния интерес на овластения или на свързания с него на безпристрастното

и обективно упражняване на правомощията. То, обаче се нуждае от допълнение с други същностни характеристики на явлението и осъвременяване в контекста на ЗПК.

Приносът на научните дефиниции на конфликта на интереси в нашата и чуждата литература за разкриването на съдържанието и същностните му характеристики е несъмнен. Може, обаче да се обобщи, че се допускат непълноти и разминаване на тези виждания с действащата правната уредба в три насоки :

Първо – не се въвеждат изисквания към субекта, съдържанието, спецификите и правните последици от конфликта на интереси.

Второ – повечето поставят акцент на конфликта на интереси като абстрактен сблъсък и колизия между два интереса, без да търсят реалните правни характеристики на явлението.

Трето – не съдържат елементи, чрез които да бъде определено мястото на явлението в системата на административното право и процес.

2. Елементи на дефиницията.

Извеждането на дефиницията би могло да се получи чрез извеждането на значимите ѝ елементи, които описват явлението като самостоятелно.

2.1. Конфликтът на интереси е **административно нарушение**. Всички негови характеристики сочат недвусмислено към този извод.¹⁴ Той е основополагащ за разбиране на съдържанието на явлението по действащото българско право.

Анализът на легалното определение за конфликт на интереси по чл.70 ЗПК, във връзка със забраните, нарушаването на които води до възникване на нарушението (чл. 73–80(и

¹⁰ Р-е №15662/12.12.2014г., по АХД №6531/2014 г., ВАС, 7 отд., р-е №5739/12.05.2021 г. на ВАС по адм. д. №2880/2021 г., 6 отд., р-е №1690 от 10.02.2021 г. на ВАС по адм. д. №11949/2020 г., 6 отд. и др.

¹¹ **Киселова, Н.** Конфликтът на интереси в съвременния конституционен дискурс. 130 години български конституционализъм – проблеми и тенденции, втори том. С.: Университетско издателство „Св.Климент Охридски“, 2009, с. 97.

¹² По-подробно вж. **Киселова, Н. Р. Паунова.** Наръчник. Практически аспекти по прилагането на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Въпроси и отговори. С. : Национално сдружение на общините, 2009, с. 8.

¹³ **Николов, Н.** Конфликтът на интереси по българското право. София : Феня, 2012, 35-36.

¹⁴ За първи път той беше формулиран с аргументация при **Николов, Н.** Предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Коментар на нормативната уредба и съдебната практика на Върховния Административен съд. София.: Феня, 2010, 77.

предвидената обща административнонаказателна разпоредба за нарушаване на тези забрани по чл. 113 ЗПК дават основание да се смята, че явлението **притежава всички елементи на дефиницията за административно нарушение по чл.6 ЗАНН.**¹⁵ Може да се каже, че разгледани в съвкупност забраните по чл. 73–80, във връзка с чл.113 ЗПК са класическа административнонаказателни разпоредби, които съдържат хипотеза (действията, които са забранени), диспозиция (забраната за извършването им) и санкция.

А) Конфликтът на интереси е **деяние**. Тази характеристика на уредбата „приземява“ института, придава му статут на юридически факт, с осъществяването на който настъпват и определени прави последици. Тя го и отграничава от абстрактните „ситуация“ и „сблъсък на интереси.“ Този факт е обективен. Той се състои в определено психомоторно поведение на задължения субект. Деянието като конфликт на интереси е юридически факт, който предварително е мотивиран и е израз на човешка воля.

По принцип административното нарушение може да се извършва и чрез двете форми на деянието действие и бездействие¹⁶, ако съответната административнонаказателна разпоредба допуска това. С чл.6 ЗАНН изрично са определени две форми на деянието – действие и бездействие. Действието се схваща като извършване на определени телодвижения в пространството, съответно бездействието е липса на такива.

Специфично за конфликта на интереси е, че съдебната практика не допуска той да се извършва чрез бездействие.¹⁷ Единствено и само активно поведение действие, с което се нарушава забрана, предвидена в чл.73-80 ЗПК може да доведе до конфликт на интереси, защото при бездействието няма изпълнение на

служебно задължение или правомощие, поради което липсва ключовият елемент от легалната дефиниция за конфликт на интереси по чл.70 ЗПК – изпълнение на служебно задължение или правомощие в частен интерес.

Б) Нарушава установения ред на държавното управление.

По българското публично право конфликтът на интереси е материя, която развива във връзка с и по повод на упражняване на държавната власт. ЗПК регламентира явлението само по отношение на правоотношения, които възникват в публичния сектор.

По своето естество нормите на чл. 73–80 ЗПК въвеждат забрани за извършване на определени, точно посочени действия в частен интерес на лицето, заемащо публична длъжност или на свързано с него лице. Тези забрани са част от държавното управление по смисъла чл.6 ЗАНН, защото са задължени да ги спазват държавни служители, при изпълнение на служебните си задължения като такива и са въведени със специфични цели - обезпечаване на обективността и безпристрасността на техните действия, функциониране на държавния апарат само в обществен интерес и в крайна сметка гарантиране на принципа на правотова държава. Може да се каже, че спазването на забраните по чл.73–80 ЗПК от лицата заемащи публична длъжност е част от защитния механизъм на държавата, който гарантира интегритета на нейните органи и дейност.

Спазването на забраните е индивидуално задължение на всяко лице, което попада в субективния обхват на чл.6, ал. 1, т. 1–52 и §2, ал.1, т.1–4 ДР на ЗПК. Съответно следва да се приеме, че нарушаването на тези забрани е индивидуално, на съответното лице, заемащо публична длъжност административно нарушение.

¹⁵ Чл.6 гласи : Административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред.

¹⁶ По-подробно за същността на двете форми на деянието като административно нарушение вж. **Сивков, Ц.** Административно наказване. Материалноправни и процесуалноправни аспекти. София : Софи – Р, 1998, 33.

¹⁷ Вж. **р-е №2513/21.02.2013г. по АХД № 12061/2012г., ВАС, 5 отд.; р-е №6148/8.05.2013 г. по АХД №1781/2013г., ВАС, 5 отд.**

В) Конфликтът на интереси е деяние, което се **извършено виновно**.¹⁸ Вината е **задължителен елемент** от субективна страна на всяко административно нарушение, в това число на конфликт на интереси. При всеки казус, в който се твърди, че е налице конфликт на интереси следва е налице специфичното субективно отношение на дееца към извършеното от него деяние, за да е налице административно нарушение.

Съдържанието на двете форми на вина – умисъл и непредпазливост е определено в Наказателния кодекс, който следва да намира приложение към материята на конфликта на интереси по силата чл.11 от ЗАНН. В административнонаказателното право непредпазливите деяния не се наказват само в изрично предвидените случаи (чл.7, ал.2 ЗАНН).

При конфликта на интереси частният интерес поема функциите на вината в съответния състав по чл.73 – 80 ЗПК. Той е субективна предпоставка и е насочен към постигане на определени цели.

Поставя се въпроса – при тази нормативна уредба в общия закон каква следва да е формата на вината, за да е възникнал конфликта на интереси ? Този въпрос до сега не е възниквал в практиката. Постоянен елемент на всяка от тези забрани е наличие на частен интерес на дееца или на свързано с него лице. Деецът следва да осъзнава частния интерес, доколкото той е движеща сила, мотив за извършване на действието. Доколкото той осъществява изпълнение на служебно задължение в частен интерес, който осъзнава следва да се приеме, че действа умишлено.¹⁹ Приложението на общото правило на чл.7, ал.2 ЗАНН в материята на конфликта на интереси

е възможно. Следователно дори, ако състав на конфликт на интереси по чл. 73–80 ЗПК е осъществен при условията на непредпазливост като субективно психическо отношение на дееца към деянието ще е налице конфликт на интереси. **De lege ferenda** - възможно е законодателят да предвиди състави на конфликт на интереси по чл. 73–80 ЗПК, които не се наказват, ако са осъществени при условията на непредпазливост.

Г) За да е административно нарушение, съответното деяние следва да е обявено за **наказуемо с административно наказание**. Обявяването следва да е извършено със закон. В този четвърти елемент на дефиницията по чл.6 ЗАНН се съдържа основополагащият за административнонаказателното право принцип на **законоустановеност на административните наказания**. Той се състои в това, че административно нарушение е само онова деяние, което е обявено от закон за такова. Принципът включва, както определяне състава на нарушението, така и вида и размера на наказанието. Наказанията следва да бъдат от каталога на административни наказания, предвиден в общия закон – обществено порицание, глоба или временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност (чл.13, ал.1 ЗАНН). За всяко нарушение – конфликт на интереси е предвидено административно наказание – глоба.²⁰ То отговаря на изискванията на чл.15, ал.1 ЗАНН – наказание, което се изразява в заплащане на определена парична сума. ЗПК предвижда и принудителни административни мерки (ПАМ) при осъществен конфликт на интереси, които обаче не са административни наказания по смисъла на ЗАНН.²¹

¹⁸ В правната теория вината се определя като: „изразено в умисъл или непредпазливост конкретно психическо отношение на дееца към извършеното порицавано от правото общественоопасно деяние и неговите общественоопасни последици“. По-подробно за общата характеристика на вината вж. **Ненов, Ив.** Наказателно право на Република България. Обща част. Книга Втора. С.: Софи-Р, 1992, с. 86–96.

¹⁹ От обективна страна съставът на конфликта на интереси включва винаги изпълнението на служебното задължение.

²⁰ Предвид обстоятелството, че деец на административното нарушение – конфликт на интереси не може да бъде юридическо лице ЗПК не предвижда наказанието имуществена санкция за установен конфликт на интереси.

²¹ Това са – прекратяване на мандат или правоотношение при влязъл в сила акт за установяване на конфликт на интереси (чл. 98 ЗПК), отнемане на възнаграждение или реализирана материална облага (чл. 99, ал. 1 и ал. 2 ЗПК), забрана за заемане на публична длъжност в период от една година от влизане в сила на акта за конфликт на интереси (чл. 85 ЗПК).

Д) Административното наказание се налага по административен ред.

Това е единственият процедурен елемент в определението по чл.6 ЗАНН. Той изисква административното наказание да се налага по определена процедура. Редът е административен и е предвиден в раздел II „Образуване на административнонаказателно производство“ и раздел IV „Производство по налагане на административни наказания“ по ЗАНН или в друг административен закон. Чл 6 ЗАНН не поставя изискване административният ред за налагане на наказание да е предвидения в този закон. Следователно е допустимо редът за налагане на съответното административно наказание да е предвиден и в специален по отношение на ЗАНН закон. В глава Осма раздел Пети ЗПК е предвиден специален ред за установяване на конфликт на интереси и налагане на административните наказания по отношение на лицата, заемащи висша публична длъжност. Аналогична процедурна уредба по отношение на лицата, заемащи длъжност по §2, ал.1 ЗПК е предвидена в Глава Трета от Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларации и установяване на конфликт на интереси (НОРИПДУКИ).²²

Определянето на конфликтът на интереси като административно нарушение е теза, която се споделяше от съдебната практика по приложението на ЗПУКИ (отм.) от 2010 – 2011.²³

Анализът на проекцията на компонентите на административното нарушение по отношение на конфликта на интереси цели да докаже принадлежността на това правно явление към дефиницията за конфликта. Като административно нарушение конфликтът на интереси носи родовите характеристики на понятието „административно нарушение“.

Фактът, че конфликтът на интереси има природа на административно нарушение е един от аргументите за административно-равната природа на явлението.

2.2. Деец на административното нарушение конфликт на интереси може да бъде **само точно определен в закона субект – „лице, заемащо публична длъжност“**. Тази формулировка включва лицата по чл.6, ал.1, т. 1–52 и по §2, ал.1 от ДР на ЗПК. По-същественото е, че без специалният субект нарушението не може да бъде осъществено, тъй като конфликтът на интереси е изпълнение на служебни задължения в частен интерес. Служебните задължения са присъщи само на субекти, които заемат позиции в публичния сектор.

Терминът „лица, заемащи публична длъжност“ е сборен. Той е дефиниран в чл.6, ал.1 и §2, ал.1 ДР на ЗПК и се използва в определенията по чл.70-72, съставите по чл.73-80 и санкционната норма на чл.113.²⁴

От съществено значение е обстоятелството, **че деецът следва да е осъществил нарушението в качеството си на лице, заемащо длъжност по чл.6, ал.1 ЗПК и §2, ал.1 от ДР на ЗПК**, а не на частно лице.

2.3. Конфликтът на интереси се състои се в изпълнение на правомощие или задължение по служба в частен интерес.

Това е може би един от двата ключови елемента на определението.²⁵ Без извършено деяние няма нарушение. Конструкцията изпълнение на правомощие или задължение по служба е част от легалното определение. В тази част теоретичното определение следва легалната дефиниция.

Вече посочихме, че според съдебната практика изпълнението на правомощие-то/задължението може да се състои само в действие от страна на съответния субект, а не и в бездействие. Допълнителната опора на това становище на съда дава формулировката на нормата на чл.70. Касае се за изпълнение на задължение или упражняване на правомощие. Думата „изпълнение“ предполага активно поведение – действие, а не обратното.

„Правомощие“ е термин, който се употребява по отношение на правата и задълженията на орган на власт, в това число едно-

²² Обн. ДВ бр.81/2.10.2018г.

²³ Р-е №14874/7.12.2009г. по АХД № 8789/2009г., ВАС, 5 отд.

²⁴ В чл.6, ал.1, както и в дефинициите и съставите на конфликта на интереси като субект се сочеше „лице, заемащо публична длъжност“. Отпадането на този термин в новия закон е основателно.

²⁵ Вторият се състои в частният интерес на лицето, заемащо публична длъжност или на свързано с него лице, който съществува при изпълнение на правомощие/ задължението.

личен. Той отразява и двете още повече, че в административното право разлика между тях не съществува. Приема се, че държавните органи нямат права, аналогични с гражданското право. Техните права са винаги задължения. „Задължение“ е термин относим към задължените лица, заемащи експертни позиции в държавния апарат. Като държавни служители те не разполагат с автономна власт, а подпомагат дейността на съответния орган.

Обща особеност и на двете е, че трябва да са „по служба“. Става дума за изпълнение на не какво да е правомощие/задължение на лицето, заемащо публична длъжност, а за такова, което му е възложено в това му качество от закон, подзаконов нормативен акт или от длъжностната му характеристика. Това изискване подчертава връзката на изискуемото особено качество на субекта – лице, заемащо публична длъжност с изпълнението на правомощието/задължението.

2.4. Частен интерес на субекта или на свързано с него лице.

Без елементът „частен интерес“ на задължения субект или на свързано с него лице не може да възникне административно нарушение. Именно този компонент „изкривява“ общественото отношение и го отклонява от нормалното му развитие. Според чл.71 ЗПК : „Частен е всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение.“ Той принадлежи към субективната страна на административното нарушение и се схваща като цел и мотив за действие. Частният интерес генерира действия към задоволяване на определени потребности на субекта или на свързани с него лица.

2.5. Конфликтът на интереси се установява и санкционира след провеждане на производство от административен орган.

Този елемент се конфигурира в рамките на класическите разбирания за целите и съ-

държанието на термина „производство“, който се определя като ред, способ, процедура.

Всяко правонарушение преди да бъде наказано от държавата следва да бъде разследвано, проверено и установено по надлежния ред. Контролната/разследващата дейност, извършена от компетентен държавен орган винаги предхожда налагането на санкция. Тя не се извършва случайно или произволно, а по точно определен ред, започва на нормативно основание и с ясно определени в закона начало и край. Производството е съвкупност от определени процесуални действия, които завършват с правен акт като последен негов елемент.

С включването на този елемент в дефиницията се подчертава наличието на предвидена в закона процедура за установяване и санкциониране на конфликт на интереси и особено нормативно определения характер на извършваните в хода ѝ действия. Тя е предвидена в глава Осма, раздел пети /чл.89-97 ЗПК/ по отношение на лицата, заемащи публична длъжност и в глава Трета /чл.17-31/ НОРИПДУКИ. „Производство“ е легален термин. Законодателят го използва 9 пъти в глава Осма, раздел трети и 2 пъти в §2 от ДР на ЗПК.²⁶

В производството се включват поредица от действия на компетентния държавен орган по образуването, провеждането и приключването му. Цел на производството е установяване с предвидените в закона способности на фактичката обстановка. Въз основа на релевантните факти компетентният орган с крайния за производството акт установява и санкционира или да не установява конфликт на интереси.

Следва да се подчертава, че производството за установяване и санкциониране на конфликта на интереси се провежда от специално определени държавни органи, на които функцията по установяване и санкциониране е изрично възложена от закона.²⁷ Когато действат като решаващи органи в първата,

²⁶ В ЗПК и ЗПКОНПИ (отм.) законодателят използва основателно основният термин за законова процедура – „производство“. В ЗПУКИ (отм.) преобладаващият термин, използван при регламентацията процесуалните действия на компетентният орган за установяване на конфликт на интереси бе „проверка“.

²⁷ В България административни наказания по смисъла на ЗАНН са предвидени в над 500 закона и подзаконовите нормативни актове. Над 50 са административните органи, които на национално и местно ниво имат статут на административнонаказващи по смисъла на ЗАНН. Към тях следва да се прибавят и 265 кмета на общини.

административна фаза на производството по издаване на индивидуалния административен акт за установяване или неустановяване на конфликт на интереси те действат винаги като административни органи. По отношение на лицата, заемащи длъжност по чл.6, ал.1 ЗПК тези функции са възложени на Комисията за противодействие на корупцията (КПК), а по отношение на лицата по §2, ал.1 – на съответните органи по избор или назначаване или постоянните комисии към общинските съвети само за кметовете на кметства (§2, ал.8 ЗПК).

2.6. Установява се и се санкционира с общ индивидуален административен акт на административен орган.

Изричното подчертаване на наличието на общ акт за установяване и санкциониране на конфликт на интереси следва от факта, че това е едно нетипично разрешение за производство за налагане на административни наказания, което отклонение от принципа на ЗАНН за отделни актове по установяване и санкциониране на нарушението.²⁸

Това разрешение е следствие от съществената обществена опасност на деянието, осъществяващо състав на конфликт на интереси и важна особеност на производството - един и същ орган, колективен или едноличен, е в позиция на установяващ и наказващ нарушението. Общият акт следва да бъде изрично подчертан, тъй като представлява ново разрешение в нашето законодателство в сравнение с действащата до 2018г. процедура.²⁹

Общият акт, с който се установява и санкционира конфликтът на интереси е индивидуален административен по своята правна природа и се приема/издава от административен орган в качеството му на такъв. Той

може да принадлежи, както на колективен орган (КПК, ОС, орган по избор, постоянна комисия към ОС), така и на едноличен орган по назначаване (министър, кмет, директор на държавна/изпълнителна агенция, друг орган по назначаване).

Трябва да отбележим, че установяването и санкционирането с един акт на конфликта на интереси е предвидено, както в българския закон (чл. 92, ал. 2, т. 3 ЗПК), така и в законодателствата на почти всички други страни, в които явлението е регламентирано като административно нарушение.³⁰ Отклонението от режима на общия закон е изрично подчертано в нормата на чл.92, ал.4 (за лицата, заемащи длъжност по чл.6, ал.1) и §2, ал.8 от ДР на ЗПК, според които при приемане/издаване на общия установително-санкционен акт в края на производството не се съставя акт за установяване на административно нарушение (АУАН) и не се издава наказателно постановление.

Общият акт за установяване и санкциониране води до други отклонения :

/1/ производството в първата фаза не е състезателно и двустранно, не се разрешава елементарен краен , както е преди налагането на административното наказание с наказателно постановление, а едностранно, безспорно и несъстезателно;

/2/ липсата на отделен установителен акт води до това, че през първата фаза на производството уличеният в конфликт на интереси не знае по кой състав на чл.73 – 80 му се търси отговорност³¹;

/3/ налагането на административно наказание се извършва не с юрисдикционен акт, каквото е наказателното постановление, а с

²⁸ Първият акт се нарича акт за установяване на административно нарушение (АУАН). С нето административнонаказателното производство се образува (чл.36, ал.1 ЗАНН). Наказанието се налага с наказателно постановление по чл.53 ЗАНН, издавано от административнонаказващият орган, въз основа на АУАН.

²⁹ ЗПУКИ (отм.) предвиждаше два отделни акта – установителен и санкционен, възложени на различни органи. Според чл.27, ал.2 със свое решение КПУКИ установяваше или неустановяваше конфликт на интереси. В първата хипотеза в едномесечен срок от влизане на установителното решение в сила и въз основа на него председателят на КПУКИ издаваше наказателно постановление за налагане на административно наказание (чл. 30, ал.1).

³⁰ Хърватска, Чехия, Португалия и др.

³¹ Предвиденото в чл.65 ЗПК приемане на решение за образуване на производството след проверка по постъпил сигнал за конфликт на интереси не реши този проблем, защото не предвиди като реквизит на това решение състав на нарушена норма.

индивидуален административен акт по смисъла на чл.21 АПК.³²

Поставя се въпроса – с тези отклонения от общата процедура по административно наказване не се ли засяга правото на защита на проверявания за конфликт на интереси? Отговорът на този въпрос е отрицателен. По принцип АУАН е необжалваем. Защита по него се дължи чрез обжалване пред възможни две съдебни инстанции /районен по местоизвършването на деянието и съответният административен съд/ на наказателното постановление като краен за производството по налагане на административно наказание акт. Също, както при производството по ЗАНН – крайният акт за първата фаза на производството за установяване на конфликта на интереси подлежи на обжалване пред две съдебни инстанции (административен съд по местоизвършване на деянието и ВАС) и за двете групи лица. Може дори да се отбележи покачване нивото на защита в сравнение с производството по ЗАНН, поради по-разгърнатия инструментариум за защита преди произнасяне от административният орган³³ и по-високото ниво на въззивната, съответно на касационната инстанция във фазата на съдебното обжалване.³⁴

2.7. Санкционира се с глоба и други, предвидени в закона мерки.

Последният сегмент на определението, подчертава санкционният характер на производство, както и високата обществената опасност на административното нарушение – конфликт на интереси.

Установеното нарушение на режима за конфликт на интереси се наказва с едно типично и най-често предвиданото в законодателството наказание по чл.13, ал.1, б.“б“ ЗАНН - глоба. Едновременно с това установеният конфликт на интереси води до прилагане

на редица други мерки, които имат репресивен характер, но не са санкция. Тези мерки са административни по своя характер и представляват принудителни административни мерки /ПАМ/ по чл. 22–23 ЗАНН. Предвиждането и прилагането им е свързано с характерните особености на това нарушение, цели недопускане на бъдещи нарушения и ограничаване на вредите за обществения интерес от осъществения конфликт на интереси.

3. Дефиниция за конфликт на интереси по ЗПК. Дефиниция за конфликт на интереси с оглед на международните аспекти на явлението.

Въз основа на гореизложеното дефинирането на конфликта на интереси по ЗПК може да бъде следното:

Конфликтът на интереси е административно нарушение, което се състои се в изпълнение на задължения по служба от определени в закона лица, заемащи публична длъжност, в техен или на свързани с тях частен интерес и след провеждане на производство от административен орган с един общ индивидуален административен акт се установява и санкционира с глоба и се налагат принудителни административни мерки.

В международен аспект, в законодателствата на редица страни конфликтът на интереси е предвиден не като административно нарушение, а като престъпление по Наказателния кодекс (НК)³⁵ При регламентиране на конфликта на интереси като престъпление горепосоченото определение следва да бъде допълнено с характерните особености на явлението. За да се обхванат и двата алтернативни начина на уредба в законодателствата предлагаме следната по-обобщена дефиниция на конфликта на интереси :

³² По-подробно **Георгиева, К.** За възможността да се налагат административни наказания с индивидуален административен акт, 50 години Закон за административните нарушения и наказания - история, традиции, бъдеще, издателство: УИ “Св. Климент Охридски“, 2020, с.241-251

³³ Задължително изслушване на уличения в конфликт на интереси от компетентен орган, правото на писмено възражение след запознаван с преписката, възможност да изисква събиране на доказателства и др.

³⁴ В производството по ЗАНН като въззивна инстанция, пред която може да се обжалва наказателното постановление действа районният съд по местоизвършване на деянието, а в производството за установяване и санкциониране на конфликт на интереси – административният съд по местоизвършване на деянието.

³⁵ Германия, Австрия, Унгария и др.

Конфликтът на интереси е административно нарушение или престъпление, което се състои се в изпълнение на задължения по служба от определени в закона лица, заемащи публична длъжност, в те-хен или на свързани с тях частен интерес и след провеждане на производство от административен орган или прокурор се ус-тановява и санкционира с индивидуален административен акт, с който се налагат административно наказание – глоба, както и предвидени принудителни административни мерки или с присъда, с която се на-лага наказание по Наказателния кодекс.

За всяко правно явление доктриналната дефиниция допринася за изясняване на съ-държанието на съответния правен институт и подпомага правоприлагането.

Принадлежността на явлението „кон-фликт на интереси“ според действащото бъл-гарско законодателство към административ-ното право и процес означава възможност за приложение на принципите на тези правни отрасли и на уредбата на ЗАНН.³⁶ Съществу-ват редица материалноправни и процесуално-правни въпроси, по които специалният закон не предвижда разрешение /абсолютна погаси-телна давност на деянието, мотиви на санк-ционния акт и др./. В този смисъл предлага-ното определение би имало своето значение.

БИБЛИОГРАФИЯ/REFERENCES

Георгиева, К. За възможността да се налагат административни наказания с индивидуален административен акт, 50 години Закон за административните нарушения и наказания – история, традиции, бъдеще, издателство: УИ „Св. Климент Охридски“, 2020. // **Georgieva, K.** Za vuzmognostta da se nalagat administrativni nakazaniya s individuale administrativni akt, 50 godini Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya – istoriya, tradicii, budeshhte, izdatelstvo : UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2020.

Гълъбов, А., П. Рашков, И. Христов, К. Паликарски, Н. Огнянова, К. Христова – Вълчева. Конфликтът на интереси в държавната администрация. Модели и механизми за ограничава-не на корупцията. С: Асоциация „Прозрачност без

граница“, 2003 // **Gulabov, A., P. Rashkov, I. Hristov, K. Palikarski, N. Ognjanova, K. Hristova – Vulcheva.** Confliktut na interesi v durgavnata administraciya. Modeli i mehanizmi za ogranichavane na korupciyata. S: „Prozrachnost bez granici“, 2003.

Киселова, Н. Конфликтът на интереси в съвременния конституционен дискурс. 130 годи-ни български конституционализъм – проблеми и тенденции, втори том. С.: УИ „Св. Климент Охрид-ски“, 2009 // **Kiselova, N.** Confliktutut na interesi v suvremenniya konstitucionen diskurs. 130 godini bul-garski konstitucionalizum – problem i tendencii, втори том. С.: UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2009.

Киселова, Н., Р. Паунова. Наръчник. Практически аспекти по прилагането на Закона за пре-дотвратяване и разкриване на конфликт на интере-си. Въпроси и отговори. С.: Национално сдруже-ние на общините, 2009. // **Kiselova, N., R. Paunova.** Naruchnik. Prakticheski aspekti po prilaganeto na Zakona za predotvratyavane i razkrivane na konflik-tutut na interesi. Vuprosi i otgovori. S.: Naacionalno sdrudenie na obshtinite, 2009.

Кънева, Н. Конфликтът на интереси при служителите. – Общество и право, 2007, №2, 60-76 // **Kuneva, N.** Confliktutut na interesi pri slug-itelite. – Obshtestvo i pravo, 2007, № 2.

Ненов, Ив. Наказателно право на Републи-ка България. Обща част. Книга Втора. С.: Софи-Р, 1992 // **Nenov, I.** Nakazatelno pravo na Republika Bulgariya. Obshta chast. Kniga Vtora. S.: Sofi – R, 1992.

Николов, Н. Предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Коментар на норматив-ната уредба и съдебната практика на Върховния Административен съд. С.: Фенея, 2010 // **Nikolov, N.** Predotvratyavane i razkrivane na confliktutut na interesi. Komentar na normativnata uredba i sudeb-nata praktika na Vurhovniya Administrativen sud. S.: Feneya, 2010.

Николов, Н. Конфликтът на интереси по българското право. София : Фенея, 2012 // **Nikolov, N.** Confliktutut na interesi po buigarskoto pravo. Sofia : Feneya, 2012.

Сивков, Ц. Административно наказване. Материалноправни и процесуалноправни аспек-ти. С.: Софи – Р, 1998 // **Sivkov, C.** Administrativno nakazvane. Materialnopravni i procesualnopravni aspekti. S.: Sofi – R, 1998.

Managing Conflict of Interest in the Public Sector. Paris: 2005, Organisation of Economic Cooperation and Development.

³⁶ Приложението на уредбата на АПК по неуредени в специалния закон въпроси е изрично предвидени в чл. 97 ЗПК.