

Николай Николов

НАУЧНОПРАКТИЧЕСКИ КОМЕНТАР
НА ЗАКОНА ЗА ПРЕДОТВАРЯВАНЕ
И УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

София, 2017

Всички права запазени. Нито една част от тази книга не може да бъде размножавана или предавана по какъвто и да било начин без изричното съгласие на „Изток-Запад“.

© Николай Николов, автор, 2017
© Издателство „Изток-Запад“, 2017

ISBN 978-619-01-0109-3

НИКОЛАЙ НИКОЛОВ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИ
КОМЕНТАР

НА ЗАКОНА ЗА ПРЕДОТВРЯВАНЕ
И УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ



Съдържание

Използвани съкращения	9
Предговор	13
Глава първа	
Общи положения	17
§1. Чл. 1. Предмет.....	17
§2. Чл. 2. Легално определение за конфликт на интереси.....	19
§3. Чл. 3. Лица, заемащи публична длъжност	40
§4. Чл. 4. Принципи	47
Глава втора	
Забрани при изпълнение на публична длъжност	51
§1. Чл. 5. Несъвместимост	51
§2. Чл. 6. Представителство в частен интерес	57
§3. Чл. 7, ал. 1. Гласуване в частен интерес.....	60
§4. Чл. 7, ал. 2. Оказване на влияние в частен интерес.....	69
§5. Чл. 8, изречение първо. Подготовка, обсъждане, приемане, издаване или постановяване на акт, изпълнение на контролни и разследващи функции или налагане на санкции в частен интерес.....	77
§6. Чл. 8, изречение второ. Сключване на договори или извършване на други дейности в частен интерес.....	123
§7 Чл. 9. Разпореждане с държавно и общинско имущество, разходване на бюджетни или извънбюджетни средства, издаване на удостоверения, разрешения или лицензи и осъществяване контрол по тези дейности в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които лицето, заемащо публична длъжност, или свързани с него лица са членове на орган на управление или контрол, управители, съдружници или притежават дялове или акции.....	148

§8. Чл. 10, ал. 1. Използване или разрешаване използването на информация, получена при изпълнение на правомощия или задължения по служба в частен интерес	178
§9. Чл. 10, ал. 2. Извършване на консултантска дейност по отношение на лица, заинтересовани от актовете на лицето, заемащо публична длъжност	187
§10. Чл. 11. Даване на съгласие или използване на служебно положение за търговска реклама	194

Глава трета

Деклариране на несъвместимост и частни интереси	199
§1. Каталог на декларации по ЗПУКИ	199
§2. Задължение и ред за подаване на декларация за несъвместимост	201
§3. Задължение и ред за подаване на декларацията за частни интереси	206
§4. Задължение и ред за подаване на декларация за настъпила промяна в обстоятелствата по чл. 12, т. 1 и т. 2.....	217
§5. Задължение и ред за подаване на декларация за частен интерес по конкретен повод.....	222
§6. Органи, пред които се подават декларациите по ЗПУКИ. Задължение за обявяване. Правомощия и система за контрол.....	225

Глава четвърта

Действия за предотвратяване на конфликт на интереси	233
§1. Задължение за самоотстраняване.....	234
§2. Искане за установяване на конфликт на интереси чрез органа по избор или назначаване	236
§3. Основания и ред за отстраняване от длъжност поради деклариран частен интерес	237
§4. Неучастие в гласуване поради деклариран частен интерес.....	240

Глава пета

Ограничения след освобождаване от публична длъжност ... 241

- §1. Общи положения 242
- §2. Забрана за заемане на публична длъжност 243
- §3. Забрана за започване на работа в юридическо лице и придобиване на акции или дялове в търговско дружество, по отношение на което са изпълнявани определени задължения 246
- §4. Забрана за участие в представителство в процедури за възлагане на обществени поръчки или усвояване на средства от фондовете на ЕС..... 251

Глава пета „а“.

Комисия за предотвратяване**и установяване на конфликт на интереси 257**

- §1. Принадлежност на КПУКИ към категорията административни органи – комисии, създадени със закон 261
- §2. Статут на КПУКИ 268
- §3. Председател на КПУКИ..... 272

Глава шеста.

Установяване на конфликт на интереси..... 273

- §1. Обща характеристика. Глава шеста регламентира производството за установяване и санкциониране на конфликт на интереси и на нарушения на чл. 16 и Глава пета 277
- §2. Установителна фаза..... 282
- §3. Санкционна фаза..... 313

Глава седма

Защита на подалия сигнал 323

Глава осма

Последици при установяване на конфликт на интереси..... 327

- §1. Обща характеристика 328

§2. Освобождаване от длъжност по чл. 33, ал. 1	329
§3. Отнемане на възнаграждението от правоотношението или деянието, породило конфликт на интереси по чл. 33, ал. 2	331
§4. Присъждане на материалната облага от установения конфликт на интереси по чл. 33, ал. 3	334
§5. Обявяване на лицата, за които е установен конфликт на интереси, по чл. 33, ал. 4	338
Глава девета.	
Административнонаказателни разпоредби	339
§1. Общи постановки	340
§2. Санкция за неподадена в срок декларация	341
§3 Санкция за конфликт на интереси и за неподадена в срок декларация за частен интерес по конкретен повод	345
§3. Санкция за неотстраняване на несъвместимост.	347
§4 Санкция за неподдържани регистри на декларации	347
§5. Санкции за нарушение на глава пета	348
§6. Санкция за разпространяване на факти от производството	349
§7. Процедура за установяване и санкциониране на чл. 34, 36, 38, 39, 40 и 41	350
Допълнителна разпоредба	351
§1. Свързани лица	352
§2. Орган по назначаването	358
§3. Повторна нарушение	358
Заклучение	361
Използвани съдебни решения	365
Използвана литература	373

Използвани съкращения

- АНО** – Административнонаказващ орган
АС – Административен съд
АССГ – Административен съд София-град
АПК – Административнопроцесуален кодекс
АУАН – акт за установяване на административно нарушение
АХД – административен характер дело
БАН – Българска академия на науките
БНТ – Българска национална телевизия
БИМ – Български институт за метеорология
БНР – Българско национално радио
ВАС – Върховен административен съд
ВиК – Вода и канали
ВКС – Върховен касационен съд
ВСС – Висш съдебен съвет
ГПК – Гражданскопроцесуален кодекс
ДОПК – Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
ДР – допълнителни разпоредби
ДВ – Държавен вестник
ДАМТН – Държавна агенция за метеорологичен и технически надзор
ДКЕВР – Държавна комисия за енергийно и водно регулиране
ЗА – Закон за администрацията
ЗАНН – Закон за административните нарушения и наказания
ЗАП (отм.) – Закон за административното производство (отменен)
ЗГ – Закон за горите
ЗДС – Закон за държавната собственост

- ЗДСл.** – Закон за държавния служител
- ЗЕ** – Закон за енергетиката
- ЗЗД** – Закон за задълженията и договорите
- ЗЗКИ** – Закон за защита на класифицираната информация
- ЗЗЛД** – Закон за защита на личните данни
- ЗКИ** – Закон за кредитни институции
- ЗМСМА** – Закон за местното самоуправление и местната администрация
- ЗМВР** – Закон за Министерството на вътрешните работи.
- ЗНА** – Закон за нормативните актове
- ЗОС** – Закон за общинската собственост
- ЗОАРАКСД** – Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност
- ЗПУКИ** – Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
- ЗПФ** – Закон за публичните финанси
- ЗТИП** – Закон за техническите изисквания към продуктите
- ЗУТ** – Закон за устройство на територията
- ЗУСЕСИФ** – Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове
- ЗФУКПС** – Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор
- ЗЦКФБИД (отм.)** – Закон за ценните книжа, фондовите борси и инвестиционните дружества (отменен/
- ИАА** – индивидуален административен акт
- КАНД** – касационно административнонаказателно дело
- КЕВР** – Комисия за енергийно и водно регулиране
- КЗД** – Комисия за защита от дискриминация
- КЗЛД** – Комисия за защита на личните данни
- КЗК** – Комисия за защита на конкуренцията
- КОНПИ** – Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество
- КПУКИ** – Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
- КПНРО** – Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори

- КРС** – Комисия за регулиране на съобщенията
КТ – Кодекс на труда
КС – Конституционен съд
КРБ – Конституция на Република България
МВР – Министерство на вътрешните работи
МС – Министерски съвет
НК – Наказателен кодекс
НП – наказателно постановление
НПК – Наказателнопроцесуален кодекс.
НРБ – Народна Република България
НС – Народно събрание
НБКРС – Национално бюро за контрол на специалните разузнавателни средства
Обн. – Обнародван
ОС – Общински съвет
ОЕСУТ – Общински експертен съвет по устройство на територията
ПУП – подробен устройствен план
ППВС – Постановление на пленума на Върховния съд
ПОДКПУКИ – Правилник за организацията и дейността на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
ППЗДС – Правилник за приложение на Закона за държавната собственост
ППЗОС – Правилник за приложение на Закона за общинската собственост
ПАМ – Принудителни административни мерки
СЕМ – Съвет за електронни медии
сл. – следващи
СУ – Софийски университет
ТП – Тълкувателно постановление
ТЗ – Търговски закон
ЦИК – Централна избирателна комисия
ЮФ – Юридически факултет

Предговор

Девет години в България действа Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ).¹ Предвиденият в него режим засяга всяко от десетките хиляди лица, заемащи публична длъжност в България.

През годините от 2009 г. ЗПУКИ се наложи като действаща система от норми и важен фактор за ограничаване на злоупотребите с власт в държавния апарат. Законът и приложението му намериха своето място сред инструментариума на държавата за ограничаване и спиране на корупцията в широкия смисъл² на това понятие.

През тези девет години в България действаха две различни институционални системи за прилагането на закона и за установяване и санкциониране на конфликта на интереси. В периода 2009–2011 г. се прилагаше т. нар. децентрализирана система, при която конфликт на интереси за лицата, заемащи

¹ Обн. ДВ бр. 94/31.10.2008 г., в сила от 1.01.2009 г. В периода 1.01.2009–10.12.2010 г. наименованието на закона е Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (ЗПКИ).

² Според професор Груев широкото разбиране за корупция обхваща не само съставите на НК, регламентиращи злоупотреба с публична власт, но и други несъставомерни по смисъла на НК случаи, при които облагата, която се получава, не е имотна, а също и случаи, които налагат „изграждането на цялостен комплекс от мерки (вкл. административни и дисциплинарни) и институции, призвани да се борят с това явление в национален мащаб“. Още през 1999 г. авторът поставя въпроса за персоналния обхват на тези мерки, съотношението при корумпирано поведение между обществения и личния интерес и дали такова поведение може да има само при нарушаване на задълженията на овластеното лице. По-подробно вж. *Груев, Л.* Понятието „Корупция“ – Съвременно право, №2, 1999, 31–37.

експертни длъжности, се установяваше с акт на органа по назначаване, а за изборните длъжности от административен съд по доклад на постоянна комисия към Народното събрание или общински съвет. Санкцията се налагаше винаги със съдебен акт. В този период бяха решени основни въпроси във връзка с прилагането на все още непознатия нов закон – времеви предели на действие, институтът на конфликт на интереси като административно нарушение, възможност за приложение по аналогия на основни закони, първи важни решения по значими казуси. Периодът се характеризираше и с липса на концентрация на държавната политика за конфликт на интереси.

През 2011–2017 г. бе въведена и функционираше т. нар. централизирана система. На създадената през 2011 г. посилата на изменение на закона от 2010 г. Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) бе възложено да установява и санкционира правонарушението по отношение на над 115 000 лица, заемащи публична длъжност, основно по сигнали на граждани. В този период се получи уеднаквяване на практиката по приложението на закона, дейността по установяване бе поставена на професионални начала и бяха приложени почти всички 28 забрани по Глава втора, нарушаването на които съставлява конфликт на интереси. Предотвратяването на конфликта на интереси бе изведено като приоритет. В резултат на превантивна дейност, развита от комисията, случаите на драстично нарушение на закона намаляха. Спадна и процентът на неподадените в срок декларации.

Важните резултати от приложението на закона през тези девет години са два. Прилагането на ЗПУКИ стана част от управленското ежедневие на няколко хиляди администрации и органи, принадлежащи към трите власти. Натрупа се значителна административна и съдебна практика от порядъка на няколкостотин решения само на Върховния административен съд, която определи в детайли параметрите на законовата рамка.

За кратко време българската наука успя да изяснени основните моменти от теоретичната конструкция на явлението конфликт на интереси според българското право.

В множеството монографии, коментари, студии и статии обаче липсва цялостно изследване на еволюцията и съдържанието на съдебната практика по отделните текстове на закона,

както и на начина, по който тя се отрази на научния анализ на правния режим на конфликта на интереси. Актуалността на работата се определя от няколко теоретични и практически компонента.

От теоретична гледна точка книгата развива основните постановки на института на конфликт на интереси в светлината на съдебната практика.

Практическото значение на работата се състои в три пункта.

За пръв път се подреждат, систематизират и анализират съдебни решения, относими към отделните текстове на закона. Решенията на ВАС като касационна инстанция нямат задължителен характер. По-голяма част от формираните на база на съдебните решения в практиката разрешения по приложението на ЗПУКИ обаче притежават качествата константност и безпротиворечивост. Следователно по основни материално-правни и процесуалноправни въпроси, в това число типични и често повтарящи се в живота казуси, които пораждат съмнения за наличие на конфликт на интереси, практиката има много важно значение на ориентир как да се постъпи в една или друга ситуация.

Второ, чрез анализа на съдебната практика, конкретизация на въпроса какво е конфликт на интереси в отделни ситуации и популяризиране на способите за предотвратяването му този коментар може да допринесе за недопускане и още по-съществено намаляване на случаите на конфликт на интереси в държавната администрация. От сложилата се огромна по обем практика няма да има никаква полза за избягване на ситуация на конфликт на интереси, ако не бъде доведена до знанието на колкото се може по-широк кръг задължени лица, граждани, неправителствени организации, изследователи и държавни органи.

Трето, в книгата са изведени основните пропуски и дефекти в действащата нормативна уредба. Направени са и конкретни предложения за преодоляването им. Както тези предложения, така и цялостната работа биха могли да бъдат полезни в течащата от няколко години дискусия и в контекста на откритата законодателна процедура за промяна на правната рамка на конфликта на интереси в България.

Книгата няма претенция за изчерпателност. Тя по-скоро цели активизиране на дискусиата по изменения на правната рамка на конфликта на интереси. Заглавието не страда от излишна претенция. То подчертава практическата ориентация на работата.

Структурата следва структурата на закона (глави и норми). Параграфите са групирани по отделните норми (Глава първа и втора), група от норми, които уреждат определен институт, и цели глави (касае се за по-малките по обем). Тази структура цели подреденост на изложението и улесняване при търсене с риск да се получи известна диспропорция между отделните структурни единици на книгата.