

АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ФОРМИ ЗА

БОРБА

С КОРУПЦИЯТА

НА МЕСТНО НИВО

МЕЖДУ ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА

И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА

Петя Георгиева, Иван Брегов
Правна програма, ИПИ

2023

Съдържание

Резюме.....	3
Възможни нормативни разрешения.....	4
Въведение.....	5
Какво представлява този режим.....	5
Емпирично изследване на децентрализирания модел	7
Публичност на регистрите с декларациите по чл. 35, ал. 1 от ЗПКОНПИ за несъвместимост, за имущество и интереси както и промяната в тези обстоятелства.....	7
Публично обявяване на лицата, неподдали декларации в срок за всяка година през посочения период 01.01.2019 г. – 01.01.2023 г.	8
Статистика за получените сигнали с данни за корупционно нарушение или за конфликт на интереси по смисъла на ЗПКОНПИ за лица от местната администрация за всяка година от посочения период 01.01.2019 г. – 01.01.2023 г.....	9
Брой на проверките за корупционно нарушение или конфликт на интереси по смисъла на ЗПКОНПИ при открити данни за корупционно нарушение или конфликт на интереси при образувано дисциплинарно производство или в хода на друга проверка по смисъла на чл. 13, ал. 1 от Наредбата за всяка година от посочения период.....	10
Проверки за установяване конфликт на интереси по глава трета на Наредбата за всяка година от посочения период.....	11
Брой на установените случаи с данни за извършено престъпление в производството по установяване на конфликт на интереси съгласно чл. 31 от Наредбата за всяка година от посочения период	14
Брой проверени декларации на кметовете на кметства и на представителите в органите на търговски дружества и ЮЛНЦ съгласно чл. 1, ал. 2, т. 2 и 3 от Наредбата за всяка година от посочения период	14
Исторически подходи към проблема	15
Възможни нормативни разрешения и вместо заключение	16
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Списък на общините, които не са отговорили на запитванията на ИПИ по Закона за достъп до обществена информация и тази, която е постановила отказ на достъпа.....	17

Резюме

Преустановяването на личното благодетелстване на лица, упражняващи властнически функции, включително и лица от местната администрация при изпълнение на служебните им задължения, е цел, която обществото отдавна иска да види постигната.

Настоящият анализ има задачата да проследи регламентацията и практиките по приложението от страна на общинската администрация на разпоредбите на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) в частта, уреждаща **административните форми на борба с корупцията сред служителите в местната администрация.**

Изследването е и поредното, насочващо вниманието на процесите, протичащи на общинско ниво като част от регионалната инициатива¹ на ИПИ.

Важността на такова изследване се определя с оглед на заявените намерения от страна на политическите сили и участниците в политическия процес да изменят и допълнят регламентацията на тази област, пропускайки тази тема.

В настоящото изследване направихме запитване по реда на Закона за достъп до обществена информация до всички 265 общини в Република България за приложението на закона за периода 01.01.2019 г. – 01.01.2023 г., тоест за действащия режим по ЗПКОНПИ.

Резюмирайки получените отговори от 75% от общините изглежда, че

На общинско ниво всички задължени лица подават редовно декларации за конфликт на интереси; при проверките на декларациите не се установяват несъответствия; гражданите не виждат корупционни практики, за които да подават сигнали; не се открива завишен корупционен риск при проверка на единичните сигнали; на практика няма никакви установени конфликти на интереси.

В същото време, изследване на „Прозрачност без граници“ показва², че според 11,3% от анкетираните, местната власт е вземала участие в корупционни практики. Друг анализ³ на организацията от 2018 г. посочва, че според анкетираните втората най-важна задача за новосформираната нова антикорупционна комисия е „Разследване на корупция в местната власт“ (63.7%). Пак там, политическите и роднински назначения, конфликтът на интереси и търговията с влияние в местната власт са посочени от 54,2% от анкетираните като основен проблем, който трябва да се адресира.

Този рязък контраст между усещанията и очакванията на гражданите, както и техните усилия от една страна и приложението на антикорупционното законодателство от общините показва, че сегашната система за борба с корупцията на местно ниво НЕ РАБОТИ съвсем задоволително. Това не е изненада, но настоящото усилие доказва на практика това, което усещат гражданите.

Конкретните данни показват, че:

¹ За достъп до всички регионални анализи и данни виж тук – www.regionalprofiles.bg. Проектът на ИПИ „Регионални профили: показатели за развитие“ се осъществява с подкрепата на Фондация „Америка за България“.

² Виж тук - https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/08/GCB_2021.pdf

³ Виж тук - https://transparency.bg/wp-content/uploads/2021/07/2018_Protivodeistvie_na_koruptsiyata_obshtestveni_ochakvaniya_i_postignati_rezultati_BG-1.pdf

- За последните три години в цялата страна около 340-350 служители от общинската администрация не са подали декларации в срок;
- С доклади за съответствие са приключили много голяма част от проверките (над 99%), като с доклад за несъответствие са приключили 5 проверки – три в Свиленград и по една в Радомир и Алфатар.
- Сигналите с данни за корупционно нарушение или за конфликт на интереси по смисъла на ЗПКОНПИ за лица от местната администрация, подадени в общините за 2019-2022 са общо 46 за всички общини;
- Само при един от сигналите, подаден за периода е установено наличие на завишен корупционен риск;
- Конфликт на интереси е установен веднъж в Алфатар през 2020 г. и в Добрич – град през 2021 г., а за 2022 г. по веднъж в Шабла и Радомир. Съответно установени случаи с данни за извършено престъпление през разглеждания период са налице в Алфатар през 2020 г. и в Добрич – град през 2021 г.

На база на емпиричното изследване може да се направи извод, че държавата не желае да регламентира уредба, която по задоволителен и задълбочен начин да разреши корупционните зависимости на местно ниво. Това води до практическия отказ гражданите и заинтересованите страни да подават сигнали за корупция и конфликт на интереси.

Възможни нормативни разрешения

Видно е, че общинската администрация е натоварена с една доста обстоятелствена и сложна дейност, а изпълнението на тези функции е поставено в зависимост от дадености, които поставят в риск еднаквото прилагане на закона. През годините моделът на проверка и противодействие е променян като фокус върху общинската администрация никога не е поставян.

Възможни действия:

1. Запазване на настоящия децентрализиран модел при възлагане на централната КПКОНПИ да:
 - прави инцидентни проверки при упражняване правомощията на местните комисии;
 - прави инцидентни проверки на лица от местната администрация и приравнените лица от ТД, ОП и ЮЛНЦ;
 - подпомага ресурсно местните комисии при утвърден годишен график за извършване на проверки на декларациите;
 - подпомага ресурсно при поискване местните комисии в случай на започнало административно производство с фактическа и правна сложност;
 - налагане на санкции от ЗПКОНПИ на длъжностните лица, отговорни за воденето и поддържането на регистрите и извършването на проверките при неупражняване на тези правомощия.
2. Връщане към централизирания модел, действал до отмяната на ЗПУКИ.

Въведение

Настоящият анализ има задачата да проследи регламентацията и практиките по приложението от страна на общинската администрация на разпоредбите Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) в частта, регламентираща **административните форми на борба с корупцията сред служителите в местната администрация.**

Именно според пар. 2, ал. 1 във връзка с пар. 2, ал. 5 от Допълнителните разпоредби (ДР) на действащия ЗПКОНПИ три от административните форми за борба с корупцията са пряко задължение и правомощие на съответната комисия от служители. Така:

- **проверката на декларациите за несъвместимост,**
- проверката на **налично имущество и интереси,** както и
- производството по **установяване на конфликт на интереси**

се извършват от комисия от служители на общината, а за кметовете на кметства - от постоянна комисия на съответния общински съвет.

Важността на едно такова изследване се определя с оглед на заявените намерения от страна на политическите сили и участниците в политическия процес да изменят и допълнят регламентацията на тази област, пропускайки тази тема⁴.

Какво представлява този режим

Най-общо той е обществено разпознаваем под названието борба с корупцията. Припомняме, че корупция по българското законодателство е налице, когато в резултат на заеманата висша публична длъжност лицето **злоупотребява с власт, нарушава или не изпълнява служебни задължения** с цел пряко или косвено **извличане на наследваща се материална или нематериална облага** за себе си или за други лица (чл. 3, ал. 1 от ЗПКОНПИ). Като корупционни се възприемат престъпленията, изчерпателно изброени в Приложение № 1 на Заповед от 18.10.2022 г.⁵ на председателя на ВКС.

Формите за борба с корупцията са изчерпателно изброени в чл. 3, ал. 2 от ЗПКОНПИ. Седем от тези форми са приложими и за местната администрация:

1. декларирането на несъвместимост;
2. декларирането на имущество и интереси;
3. осигуряването на публичен достъп до тези два вида декларации;
4. проверката на декларациите;
5. установяването на конфликт на интереси и налагане на санкции и на други мерки в случай на установен конфликт на интереси;

⁴ Проект на „Продължаваме промяната“ ([виж тук](#)). Проект на Министерски съвет ([виж тук](#)). И в двата проекта е поставен фокус новата Комисия за противодействие на корупцията да извършва оперативно-издирвателни дейности с цел да се представят на прокуратурата доказателства, чиято годност по убедителен начин да подпомогне и утвърди преценката на редовия прокурор, който да образува досъдебно производство. Проектът, представен от МС, цели да засегне противодействието на прояви на корупция на лица, заемачи висши публични длъжности.

⁵ Достъпна [тук](#).

6. публично оповестяване на имената на лицата, които не са подали декларации или в чиито декларации е установено несъответствие, и на имената на лицата, за които е установен конфликт на интереси;
7. сезиране на компетентните органи в случаите, предвидени в закона.

Служителите от местната администрация не са задължени лица по силата на чл. 6, ал. 1 от действащия закон (за разлика от кметовете, общинските съветници и главните архитекти), но според пар. 2, ал. 1 от ДР на ЗПКОНПИ **разпоредбите на глави пета, осма и петнадесета от ЗПКОНПИ се прилагат** съответно и за тях. Към тази категория лица следва да добавим **кметските наместници и секретарите на общините, представителите на общините в органите на управление или контрол на търговски дружества с общинско участие в капитала или на юридически лица с нестопанска цел, както и назначените в общинските предприятия**⁶.

По тази причина служителите от местната администрация подават декларации по реда на пар. 2, ал. 2 от ДР на ЗПКОНПИ **пред органа по назначението, в случая - съответната община**. Изключение от това условие са кметовете на кметства, които подават декларации пред постоянна комисия на съответния общински съвет.

Задължения на общината

По силата на закона, всяка община упражнява следните компетенции:

1. поддържа публичен регистър на подадените декларации;
2. назначава комисия от служители на общината;
3. да утвърди вътрешни правила за конкретната организация на тази дейност (вж. чл. 10 от Наредбата);
4. да извършва проверка на декларациите, в това число да установява несъответствие и конфликт на интереси и да налага произтичащите от това административни санкции;
5. в случай на несъответствие в размер на не по-малко от 5000 лв. да уведоми Националната агенция за приходите;
6. в случай на установяване на конфликт на интереси да уведоми окръжната прокуратура, при преценка за извършено престъпление да сезира и съответната прокуратура (вж. чл. 75, т. 3 и чл. 77 от ЗПКОНПИ);
7. да приема и разглежда сигнали с данни за корупционно нарушение или за конфликт на интереси (вж. чл. 6 от Наредбата);
8. да санкционира служителите, които разкриват информация за проверяваните лица по чл. 49, ал. 1 от ЗПКОНПИ.

⁶ Виж чл. 1, ал. 2, т. 1, т.2 и т. 5 от Наредбата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси, Приета с ПМС № 209 от 26.09.2018 г.,обн. ДВ, бр. 81, 02.10.2018 г. – Наредбата.

Емпирично изследване на децентрализирания модел

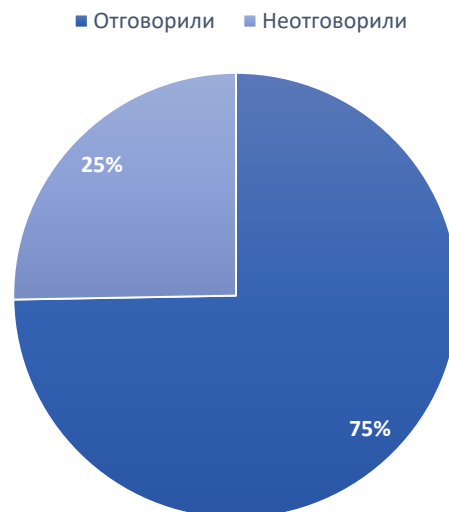
В настоящото изследване направихме запитване по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) до всички 265 общини в Република България за периода 01.01.2019 г. – 01.01.2023 г., тоест за действащия режим по ЗПКОНПИ.

При взаимодействие с конкретните общини множество от отговорните служители изразяват готовност да отговорят по същество как упражняват задълженията си по ЗПКОНПИ и Наредбата. Честа практика е да се предоставя сканиран документ, от който няма как да бъде извлечена информация, а при опит да се открият данни на сайта на общината, те са неоткриваеми. Прави впечатление, че някои малки общини са актуализирали информацията и са я направили лесно откриваема след получаване на искането по ЗДОИ от ИПИ. Такъв пример е община Аврен ([виж тук](#)).

На подадените заявления за достъп до обществена информация са отговорили 198 общини (75% от всички), останалите не са отговорили, а община Белово е постановила изричен отказ за достъп до информацията. На страницата на въпросната община се установява, че не е изпълнила нито едно законово задължение в тази област ([виж тук](#)).

Отговор на общините на подаденото от ИПИ ЗДОИ

Източник: ИПИ



В приложение 1 може да се види списък на неотговорилите общини (67 на брой) и община Белово, която е постановила отказ до обществената информация.

На базата на получените отговори можем да разглеждаме изследването в следните направления.

Публичност на регистрите с декларациите по чл. 35, ал. 1 от ЗПКОНПИ за несъвместимост, за имущество и интереси както и промяната в тези обстоятелства.

При фактическата проверка на посочените сайтове се установи следното:

- една част от линковете, посочени от общините в отговорите по ЗДОИ, на които да е достъпен регистър на декларациите по чл. 35, ал. 1 от ЗПКОНПИ за служителите на местната

администрация, функционират нормално. Тук причисляваме и общините с информация, налична на сайтовете, свързана с регистрите на декларациите на служители, когато в отделни случаи не е актуализирана за последните 2 години (например Плевен и Нова Загора);

- във втора група от отговорите обаче се установява сериозен проблем – общините са посочили регистри, на които са публикувани декларациите единствено на кметовете на кметства, кметските заместници и представителите в общинските предприятия и ТД с общинско участие, **без обаче в регистрите да са отразени служителите от общинската администрация**. Такъв пример е община Белица и др.;
- третата група са общините, които **не публикуват публично регистри**. Така при инцидентна проверка се установява, че това са общините: Тетевен, Вършец, Чипровци, Якимово, Ситово и др.

Регистрите с декларираните обстоятелства на изброените категории задължените лица следва да бъдат публични. Тоест поставен е знак за равенство между това, което може да разбере обществото от централизираната КПКОНПИ и местните комисии. Член 4, ал. 2, т. 5 от Наредбата за прилагане на пар. 2 от ДР на ЗПКОНПИ изрично въвежда задължение за публичност, освен на декларациите, и списък на лицата, които не са подали декларации в срок.

При проверка на сайтовете на няколко от задължените администрации обаче се открива следното:

- за администрацията на Столична община – липсва публичен достъп до декларациите на служителите както и информация за служителите, неподали декларации ([виж тук](#)). На разположение са данни единствено за кметовете на кметства ([виж тук](#));
- за администрацията на община Пловдив – регистърът с декларациите е наличен ([виж тук](#)), липсва отбелязване за лица, неподали декларации. Чрез отговора на конкретното заявление се установява, че няма нарушители, но с това не се покрива критерият за публичност.

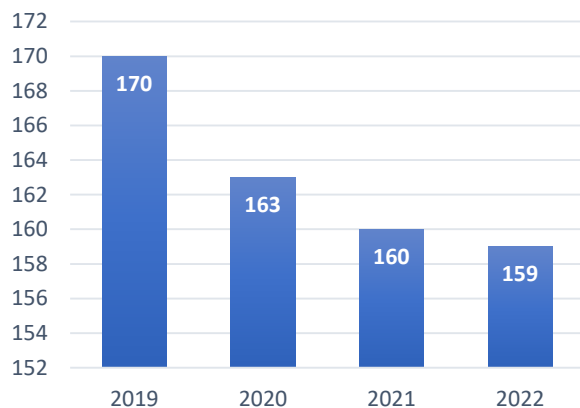
Така на практика излиза, че тази част от закона не се прилага от конкретните общини без това да води до възможност за понасяне на административно-наказателна отговорност от задължените лица.

Публично обявяване на лицата, неподали декларации в срок за всяка година през посочения период 01.01.2019 г. – 01.01.2023 г.

По данни на общините повечето служители подават декларации в срок, въпреки че през разглеждания период броят на общините с изрядни служители намалява с 11. За последните три години в цялата страна **около 340-350 служители от общинската администрация** не са подали декларации в срок.

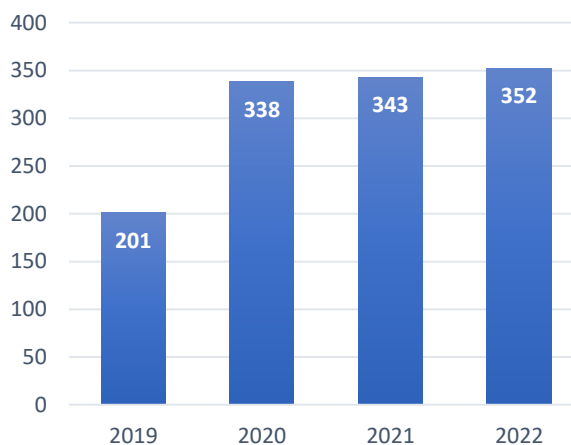
Брой общини, в които всички служители са подали декларации в срок

Източник: ИПИ на база ЗДОИ



Брой служители, неподали декларации в срок

Източник: ИПИ на база ЗДОИ

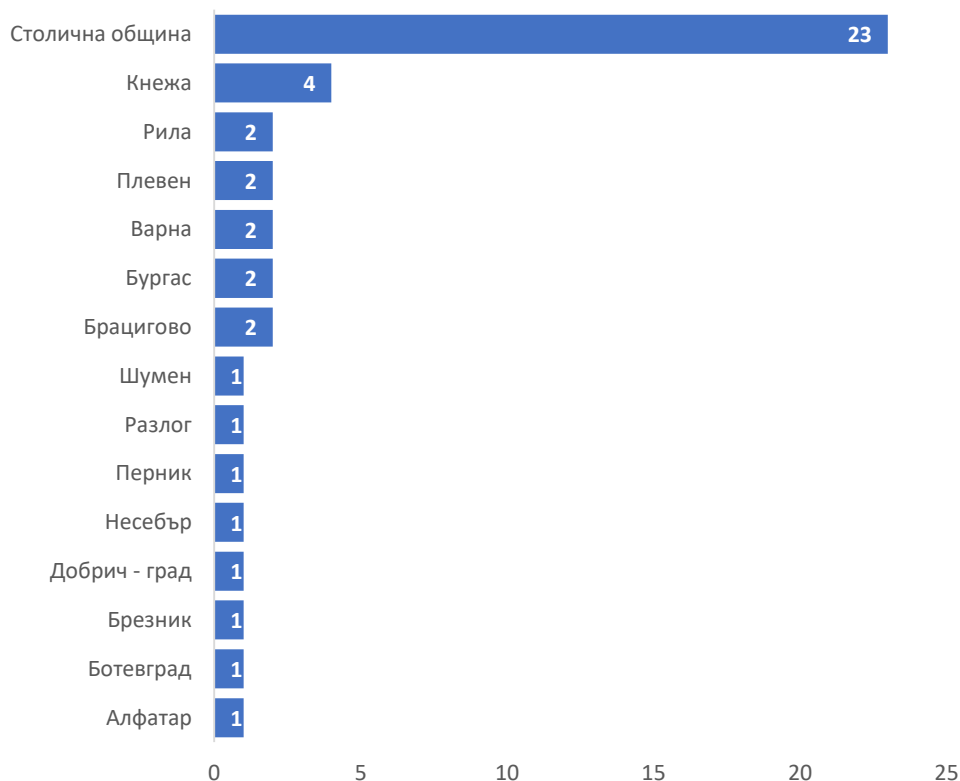


Статистика за получените сигнали с данни за корупционно нарушение или за конфликт на интереси по смисъла на ЗПКОНПИ за лица от местната администрация за всяка година от посочения период 01.01.2019 г. – 01.01.2023 г.

Данните на отговорилите общини сигнали за периода 01.01.2019 г. – 01.01.2023 г. за получили следните общини могат да се разгледат на графиката по-долу.

Общ брой подадени сигнали за целия разглеждан период 2019 - 2022 вкл.

Източник: ИПИ на база ЗДОИ



При преглед на практиката на КПКОНПИ и на съдебната практика по темата се установява, че със **сигнали за нарушения** е сезирана централната комисия, а не местните комисии при общинската администрация/общинските съвети. В този случай наличието на лице, заемащо висша публична длъжност, е съществена материално-правна предпоставка за провеждане на производството пред КПКОНПИ, за която тя следи служебно. Липсата на тази предпоставка - субект или лице, заемащо висша публична длъжност, срещу което да се проведе административното производство, се явява пречка за разглеждане на сигнала и е основание за прекратяване на производството и изпращане на сигнала по компетентност, на основание чл. 47, ал. 5 от ЗПКОНПИ, на органа по назначаването (Виж РЕШЕНИЕ № РС-863-19-029 от 26.02.2020 г. на КПКОНПИ).

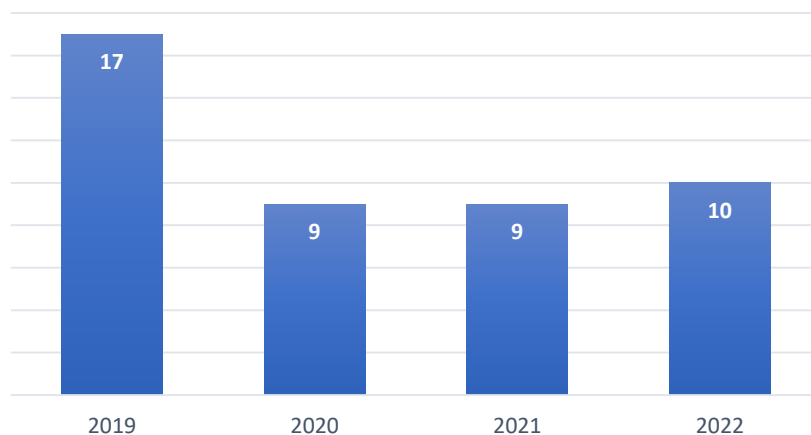
Брой на проверките за корупционно нарушение или конфликт на интереси по смисъла на ЗПКОНПИ при открити данни за корупционно нарушение или конфликт на интереси при образувано дисциплинарно производство или в хода на друга проверка по смисъла на чл. 13, ал. 1 от Наредбата за всяка година от посочения период.

1. Брой на установените случаи и проверки при установен завишен корупционен риск по чл. 13, ал. 2 от Наредбата за всяка година от посочения период.
2. Брой на проверките, приключили с доклад за съответствие, съответно с доклад за несъответствие по чл. 14, ал. 5 и чл. 15, ал. 10 от Наредбата за посочения период по години.
3. Брой на проверките, установили несъвместимост по реда на чл. 16 от Наредбата за всяка година от посочения период.

По данни на общините е видно, че общините сравнително рядко получават сигнали за корупционно нарушение или за установяване на конфликт на интереси. От посочените сигнали всички са били проверени, като само при един от сигналите за 2019, 2020 и 2022 г. е установено наличие на завишен корупционен риск.

Брой получени сигнали за корупционно нарушение или конфликт на интереси

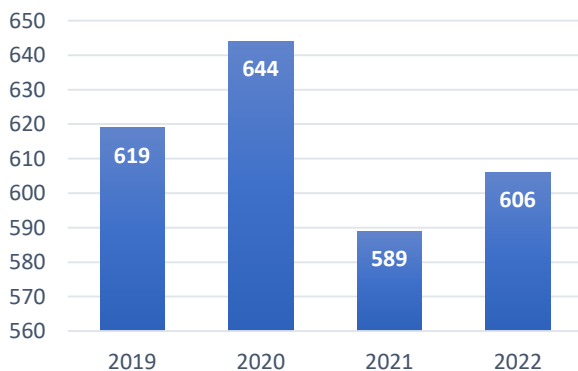
Източник: ИПИ на база ЗДОИ



С доклади за съответствие са приключили много голяма част от проверките (над 99%), като с доклад за несъответствие са приключили 5 проверки – три в Свиленград и по една в Радомир и Алфатар.

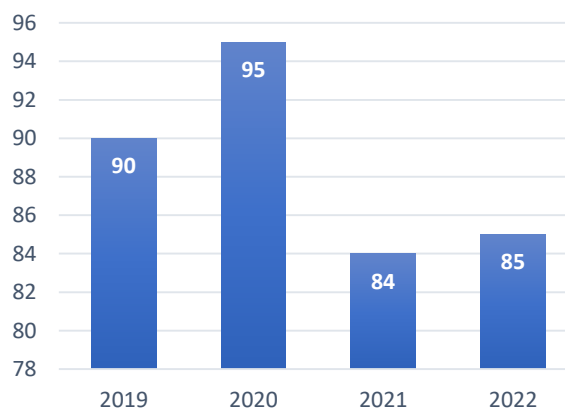
Проверки, приключили с доклад за съответствие, съответно - несъответствие по реда на чл. 14 и 15

Източник: ИПИ на база ЗДОИ



Проверки, приключили с доклад за съответствие, съответно - несъответствие по реда на чл. 16

Източник: ИПИ на база ЗДОИ



Проверки за установяване конфликт на интереси по глава трета на Наредбата за всяка година от посочения период

За да е **осъществен конфликт на интереси** по смисъла на чл. 52 от ЗПКОНПИ, трябва да са налице три кумулативни предпоставки: лице, заемащо висша публична длъжност, наличие на негов или на свързани с него лица частен интерес, който може да повлияе върху обективното и безпристрастно

изпълнение на правомощията или задълженията му по служба и упражнено властническо правомощие, повлияно от частния интерес.

Легалните дефиниции на понятията частен интерес и облага се съдържат в чл. 53 и чл. 54 от ЗПКОНПИ. Частен интерес е всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лицето, заемащо висша публична длъжност или за свързани с него лица, включително **всяко поето задължение, т.е. за да е налице частен интерес, следва да има реална възможност за настъпване на облага**. Облага е всеки доход в пари или имущество, включително придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, получаване на привилегия или почести, помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, длъжност, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

Съгласно константната съдебната практика на ВАС, **частният интерес се възприема като мотив, движеща сила, цел на действията и бездействията на овластеното лице**. С оглед елиминирането на съмненията в безпристрастното и обективно изпълнение на задълженията, нормата на чл. 58 от ЗПКОНПИ въвежда забрана лице, заемащо публична длъжност, да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба. Конфликт на интереси е налице, ако съответният частен интерес на лицето, заемащо висша публична длъжност, респ. това по пар. 2, ал. 1 от ЗПКОНПИ, е във връзка с упражняването на неговите властнически правомощия. **За съставомерността на деянието е достатъчно да е налице формално нарушение** на посочената разпоредба, водещо до възникване на съмнение в начина, по който се осъществяват съответните публични длъжности, без да е необходимо да бъде доказано резултатно деяние с реални негативни последици⁷. За осъществяване състава на чл. 58, изр. 2 от ЗПКОНПИ е без значение дали лицето, заемащо публична длъжност, действа в условията на оперативна самостоятелност или при условията на обвързана компетентност, достатъчно и необходимо условие е действията да са във връзка с правомощията на овластеното лице. Законовата забрана е относима към всички действия, които пораждаат правни последици. За да е налице частен интерес, не се изисква облагата да е реализирана, а е достатъчно да съществува като възможност, която да мотивира лицето да действа, упражнявайки правомощията си⁸.

Конфликтът на интереси предполага наличието на частен интерес и съпътстващата го облага, като тези обстоятелства следва да бъдат установени по несъмнен начин към момента на извършване на преценката за конфликт на интереси. Наредба за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси, като приложим акт, не поставя изискването към момента на откриване на производството за установяване наличието или липсата на конфликт на интереси лицето да заема съответната длъжност. Достатъчно е към датата на извършване на нарушението лицето да е заемало тази публична длъжност, респ. такава по отношение на която са приложими разпоредбите на глави пета, осма и петнадесета от ЗПКОНПИ и към момента на образуване на производството да не са изтекли 3 години от извършване на нарушението⁹.

⁷ В този смисъл е Решение № 31 от 03.01.2020 г. по адм. д. № 1419/2019 г., VI отд. на ВАС, Решение № 115 от 06.01.2016 г. по адм. д. № 1439/2015 г. на ВАС, Решение № 6945 от 23.05.2014 г. по адм. д. № 1791/2014 г. на ВАС и Решение № 17114 от 13.12.2019 г. по адм. д. № 9250/2019 г. на ВАС, Решение № 1690 от 10.02.2021 г. По адм. д. № 11949/2020 г., VI отд. на ВАС, Решение № 2619 от 14.03.2023 г. По адм. д. № 10352/2022 г., VI отд. на ВАС и др.

⁸ Виж Решение № 2585 от 24.02.2021 г. по адм. д. № 13462/2020 г., VI отд. на ВАС.

⁹ Виж Решение № 164 от 02.09.2021 г. по адм. д. № 103/2021 г. на АС-Кърджали.

Интересен от практическа гледна точка и спорен от правна страна е въпросът относно **правилното приложение на сроковете** в изпълнение на нормата на чл. 21 от Наредбата. В този текст е разписано, че производството по установяване на конфликт на интереси се образува в срок до шест месеца от откриването, но не по-късно от три години от извършването на нарушението.

Началните моменти, от които текат посочените срокове в производството за установяване на конфликт на интереси са два. Първият срок е шестмесечен и започва да тече от откриването, тоест от получаването на достатъчно данни от компетентния орган за наличие на конфликт на интереси. Вторият срок е тригодишен и започва да тече от извършване на нарушението. Шестмесечният срок се включва в тригодишния. Сроковете са преклузивни и целят своевременното откриване на нарушенията, свързани с наличие на конфликт на интереси и срочното реализиране на отговорността спрямо нормативно установения кръг от лица по чл. 1, ал. 2 от Наредбата. Откриването на нарушението поначало се свързва с узнаването от органа на установено в съществените му признаци деяние, обуславящо наличие на конфликт на интереси. Правнорелевантен при преценката за спазване на сроковете по чл. 21 от Наредбата е моментът, в който производството е било образувано. Срокът за образуване на производството за установяване на конфликт на интереси като юридическо събитие, с чието начало и край законът свързва проявлението на определени юридически факти и настъпването на съответните правни последици, е относим единствено към обективния факт на откритото нарушение¹⁰.

Практиката показва, че ВАС строго третира като конфликт на интереси и експертното участие на лица от едно **държавно ведомство, наето по граждански договор за определени дейности от общинско търговско дружество**. В този случай при приложението на чл. 61 от ЗПКОНПИ относно забраната лице, заемащо висша публична длъжност, да извършва консултантска дейност по отношение на лица, които са заинтересовани от актовете му, издавани при осъществяване на правомощията или задълженията му по служба. Служителка на Регионална здравна инспекция-Кърджали (РЗИ) е санкционирана тъй като е била член на комисия в процедура по ЗОП за доставка на хранителни продукти за нуждите на "Ученическо хранене" ЕООД, гр. Кърджали, стопанисващо обекти, подконтролни на директора на Дирекция "Обществено здраве" в РЗИ – Кърджали. Изложени са съображения, че осъществяваната дейност от общинското дружество "Ученическо хранене" ЕООД, гр. Кърджали, е такава със значение за здравето на човека, по смисъла на § 1, т. 11, б. "л" от ДР на Закона за здравето и подлежаща на контрол от страна на директора на Дирекция "Обществено здраве" при РЗИ - Кърджали. При реализирането на този контрол, последният служител разполага с правомощия да издава предписания за извършване на задължителни мероприятия; да съставя актове за установяване на административни нарушения, както и да отправя предложения до директора на РЗИ за налагане на принудителни административни мерки. Именно в това си качество би могъл да извърши действия спрямо общинското дружество, които да поставят под съмнение безпристрастността му¹¹.

Важно е да отбележим, че **за подателя на сигнала** не е предвидена процесуална възможност да атакува крайния акт от проверката тъй като действително не е възникнал и не съществува правен интерес от оспорването на административния акт. В административното производството по установяване на конфликт на интереси, надлежни страни са КПКОНПИ и заемащото публична длъжност лице, срещу което е насочено производството, и въпреки че е допустимо образуване на такова производство по сигнал на трето лице, за него законодателят не е предвидил възможността да оспорва решението на комисията, защото по аргумент от чл. 75 и чл. 76 от ЗПКОНПИ, крайният акт на Комисията не се съобщава на подателя на сигнала, нито последният разполага с процесуална

¹⁰ Виж Решение № 3915 от 26.03.2021 г. по адм. д. № 562/2021 г., VI отд. на ВАС, виж като относима практика и Решение № 5925 от 16.06.2022 г. по адм. д. № 13495/2019 г., VI отд. на ВАС.

¹¹ Виж Решение № 3915 от 26.03.2021 г. по адм. д. № 562/2021 г., VI отд. на ВАС.

възможност за съдебното му оспорване. Лицето, подало сигнала, на практика не предявява искане за удовлетворяване и защита на лични права и законни интереси. Той не е адресат на акта, не е пряко засегнат от него, нито попада в хипотезата на страна, за която атакуваното властническо волеизявление създава неблагоприятни правни последици¹².

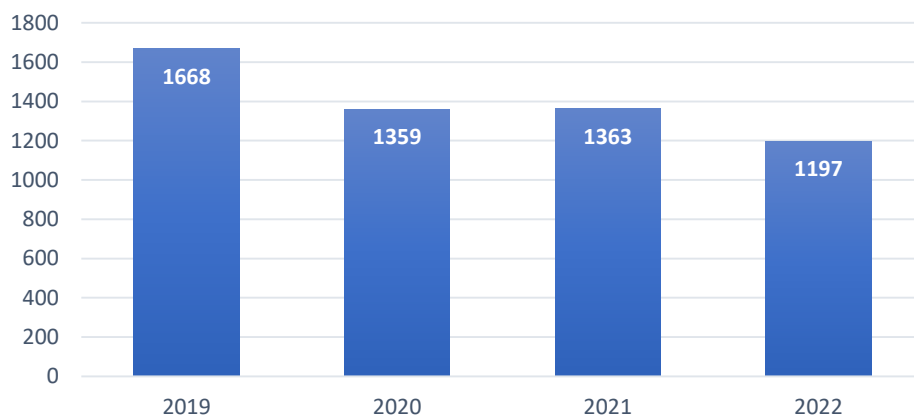
Брой на установените случаи с данни за извършено престъпление в производството по установяване на конфликт на интереси съгласно чл. 31 от Наредбата за всяка година от посочения период

Конфликт на интереси е установен веднъж през 2020 и 2021 г. (в Алфатар през 2020 г. и в Добрич – град през 2021 г.) и два пъти през 2022 г. (Шабла и Радомир). Съответно установени случаи с данни за извършено престъпление през разглеждания период са налице в Алфатар през 2020 г. и в Добрич – град през 2021 г.

Брой проверени декларации на кметовете на кметства и на представителите в органите на търговски дружества и ЮЛНЦ съгласно чл. 1, ал. 2, т. 2 и 3 от Наредбата за всяка година от посочения период

Проверени са декларациите на кметовете на кметства и на лицата по чл. 1, ал. 2, т. 2 и 3, като за 2022 г. по време на срока на искането по ЗДОИ все още тече срокът за деклариране, поради това и броят на декларациите е по-малък. Повечето общини отговарят, че всички декларации са подадени пред Общинския съвет и са и проверени.

Брой проверени деларации на кметове на кметства и на лица по чл. 1, ал. 2, т. 2 и 3
Източник: ЗДОИ



На преценката на съответното ведомство е оставено дали и как да организира работата на своите вътрешноведомствени комисии в изпълнение на чл. 10 от Наредбата. Оттук вече единствено от кадровата обезпеченост на местната администрация се поставя в зависимост доброто прилагане на закона. Местните администрации решават кое да е видимо за работата на комисиите, както и какви лица да попълнят състава им. Така например Община Сунгурларе спазва единствено условието да поддържа регистър на декларациите на кметовете на кметства, но нищо от изискуемите по пар. 2

¹² Виж Определение № 7240 от 15.05.2019 г. По адм.д. № 4891/2019 г., VI отд. на ВАС.

от ЗПКОНПИ относно администрацията. Практически неустановимо е има ли публичен регистър (липсва на сайта, [виж тук](#)), отсъстват доклади и правила.

Дори обаче при управленско желание да бъде прилаган ЗПКОНПИ и подзаконовите актове относно проверките и налагането на административните наказания, възникват редица трудности. Причината за това е, че самото прилагане е сложно, включва множество фактически и правни действия, като цялата дейност се извършва от съответната местна комисия. Трудно можем да си представим, че в населените места, в които рядко може да се намери юрист и архитект, общината ще успее да събере набор от лица, които качествено да изпълнят едно сложно административно производство - пример за това са редица малки общини.

Исторически подходи към проблема

От началото на 2009 г. в България действа законов режим, който има за цел да преустанови личното облагодетелстване на лица, упражняващи властнически функции, включително и лица от местната администрация при изпълнение на служебните им задължения. През този период от време бяха приети: Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ, обн. ДВ бр. 94/31.10.2008 г., в сила от 01.01.2009 г., отм. отм. ДВ. бр. 7/19.01.2018 г.) и Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ, обн. ДВ бр. 7/19.01.2018 г., посл. изм. ДВ бр.104/30.12.2022 г.).

При действащия до 2018 г. ЗПУКИ служителите в местната администрация, членовете на управителните органи на общинските ТД и ОП, както и на ЮЛНЦ с членство/участие на общината, попадаха в категорията „лица, заемащи публични длъжности“ по силата на чл. 3, т. 23 и т. 25 от ЗПУКИ (отм.). Практически действаше централизиран режим на деклариране на несъвместимост и интереси, проверката и установяването на наличието или липсата на несъвместимост и конфликт на интереси и последващото налагане на санкции. Лицата от местната администрация не попадаха в обхвата на задължените да декларират имуществото си лица по силата на Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (Обн. ДВ. бр.38 от 9 Май 2000г., отм. В. бр.7 от 19 Януари 2018 г.).

Този модел имаше редица **преимущества**:

- създаването на специализирана администрация в тази област, при настоящия модел комисията от служители се определя съобразно административните възможности на общината. Настоящият режим определя състава на местните комисии като постоянен, най-малко от трима редовни членове и един резервен. Но специализацията е сведена до при възможност в състава ѝ да се включва служител с юридическо образование и служители с най-малко две години професионален опит и образователно-квалификационна степен не по-ниска от "бакалавър" (виж чл. 11, ал. 2 и сл. от Наредбата);
- уеднаквяване на практиката по прилагане на закона;
- правеше възможно производството да излезе от контрола на местната администрация, с което да се повиши доверието на сигналподателите, тъй като в малките населени места нагласите не позволяват проактивно поведение в затворените и познаващи се общности;
- имаше ясен механизъм за проследяване на отговорността с оглед регистъра на съставените актове за административни нарушения и издадените наказателни постановления (чл. 22 и, т.2 от ЗПУКИ (отм.)).

Съществуваха и редица **недостатъци**:

- поддържането на сравнително малко публична информация основно относно получените сигнали за конфликт на интереси и на издадените решения за установяване на конфликт на интереси (чл. 22и, т.1 от ЗПУКИ (отм.)). Към настоящия момент Наредбата въвежда множество задължения за местните администрации, но те са пожелателни и по същността си тази дейност може да се извършва чисто формално и дори безконтролно;
- практическото възприемане на този тип сигнали като второстепенни.

Възможни нормативни разрешения и вместо заключение

Видно е, че общинската администрация е натоварена с една доста обстоятелствена и сложна дейност, а изпълнението на тези функции е поставено в зависимост от дадености, които поставят в риск еднаквото прилагане на закона. През годините моделът на проверка и противодействие е променян като фокус върху общинската администрация никога не е поставян.

Възможни действия:

Запазване на настоящия децентрализиран модел при възлагане на централната КПКОНПИ да:

- прави инцидентни проверки при упражняване правомощията на местните комисии;
- прави инцидентни проверки на лица от местната администрация и приравнените лица от ТД, ОП и ЮЛНЦ;
- подпомага ресурсно местните комисии при утвърден годишен график за извършване на проверки на декларациите;
- подпомага ресурсно при поискване местните комисии в случай на започнало административно производство с фактическа и правна сложност;
- налагане на санкции от ЗПКОНПИ на длъжностните лица, отговорни за воденето и поддържането на регистрите и извършването на проверките при неупражняване на тези правомощия.

Връщане към централизирания модел, действал до отмяната на ЗПУКИ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Списък на общините, които не са отговорили на запитванията на ИПИ по Закона за достъп до обществена информация и тази, която е постановила отказ на достъпа

Гоце Делчев	Хайредин	Златоград
Сатовча	Крушари	Неделино
Хаджидимово	Тервел	Рудозем
Якоруда	Крумовград	Божурище
Камено	Дупница	Годеч
Малко Търново	Кочериново	Долна баня
Приморско	Трекляно	Драгоман
Созопол	Летница	Ихтиман
Царево	Медковец	Костинброд
Аксаково	Белово - изричен отказ	Самоков
Суворово	Сърница	Сливница
Горна Оряховица	Земен	Павел баня
Елена	Трън	Стара Загора
Златарица	Искър	Омуртаг
Полски Тръмбеш	Асеновград	Търговище
Сухиндол	Садово	Димитровград
Брегово	Съединение	Любимец
Грамада	Бяла	Минерални бани
Ружинци	Ценово	Харманли
Чупрене	Главиница	Велики Преслав
Враца	Дулово	Нови пазар
Мездра	Кайнарджа	Болярово
Оряхово	Котел	