

Николай Николов

**КОНФЛИКТЪТ НА ИНТЕРЕСИ ПО ЗАКОНА
ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА**

Административни и управленски аспекти

София, 2024

Научни рецензенти:
проф. д-р Цветан Сивков
доц. д-р Борислав Цеков

© Издателство „Изток-Запад“, 2024

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 автора и на издателство „Изток-Запад“.

© Николай Николов, автор, 2024

© Румяна Дамянлиева, оформление на корицата, 2024

ISBN 978-619-01-1515-1

НИКОЛАЙ НИКОЛОВ

КОНФЛИКТЪТ НА ИНТЕРЕСИ

ПО ЗАКОНА ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
НА КОРУПЦИЯТА

АДМИНИСТРАТИВНИ И УПРАВЛЕНСКИ АСПЕКТИ



На моите дъщери

Ива и Ника

Съдържание

Съкращения.....	9
Увод.....	12
Глава първа	
Същност и характер на конфликта на интереси.	
Общи постановки на правната уредба	20
§1. Обща характеристика и определение	
на конфликта на интереси в публичния сектор	20
1. Конфликтът и интересите като социални и правни явления	20
2. Историческо развитие на противодействието срещу злоупотребата с	
власт и конфликта на интереси в българското законодателство	33
3. Определение за конфликт на интереси в публичния сектор	55
4. Типични особености на конфликта на интереси.....	70
5. Видове конфликт на интереси	79
§2. Принадлежност на правната уредба на конфликта на интереси	
България към административното право и процес	82
1. Конфликтът на интереси възниква	
в сферата на държавното управление	82
2. Конфликтът на интереси е административно нарушение	83
3. Властнически метод на уреждане на отношенията.....	84
4. Конфликтът на интереси е регламентиран чрез забрани	86
5. Субекти на административното право.....	87
6. Ръководещите първата фаза на производството за установяване	
на конфликт на интереси органи са административни	90
7. Развиват се административни правоотношения	95
8. Провеждането на производството за установяване на конфликт	
на интереси е проявна форма на административен контрол.....	101
9. Акът по установяването на конфликт на интереси	
на КПК или органите по §2, ал. 8 от ДР на ЗПК	
е индивидуален административен акт (ИАА)	107

10. Административноправен характер на наказанието и на мерките по отношение на деца при установен конфликт на интереси	112
11. Към въпроса за налагане на административно наказание глоба с ИАА по чл. 92, ал. 1–2 от ЗПК.....	122
12. Производството за установяване и санкциониране на конфликт на интереси като част от широкото понятие за административния процес	126
§3. Конфликтът на интереси и правните принципи	131
1. Конфликтът на интереси и конституционните принципи, принципите на административния процес и принципите, предвидени в ЗПК	131
2. Конфликтът на интереси и конституционните принципи.....	133
3. Конфликтът на интереси и принципите на административния процес	142
4. Конфликтът на интереси и принципите на ЗПК.....	156
§4. Нормативна уредба на конфликта на интереси в националното законодателство и в правото на ЕС.....	163
А) Вътрешно право.....	163
Б) Право на ЕС	178

Глава втора

Материалноправни аспекти на уредбата на конфликта на интереси.

Сравнителен анализ и съотношения със сходни правни явления.....	183
§1. Задължени лица по режима за конфликт на интереси	183
1. Обхват на лицата по чл. 6, ал. 1 и §2, ал. 1 от ДР на ЗПК.....	183
2. Общи характеристики	188
3. Значение	190
4. Сравнение	191
§2. Анализ на легалните дефиниции за конфликт на интереси, частен интерес, облага и свързани лица	192
1. Три елемента на легалното определение за конфликт на интереси, предвидени в чл. 70–72 от ЗПК.....	192
§3. Състави на забраните за конфликт на интереси по чл. 73–80 от ЗПК	229
1. Член 73 от ЗПК – представителство в частен интерес	229
2. Член 74 от ЗПК – гласуване в частен интерес	230
3. Чл. 75 – оказване на влияние в частен интерес	244
4. Член 76, изр. първо от ЗПК.....	250
А) Индивидуални административни актове.....	265
Б) Вътрешнослужебни актове	268

5. Член 76, изр. второ от ЗПК – сключване на договори и други дейности в частен интерес.....	277
6. Член 77, ал. 1 от ЗПК – разпореждане със собственост, разходване на бюджетни средства, издаване на удостоверения, разрешения и лицензи и контрол в частен интерес.....	291
6. Член 78 от ЗПК – използване или разрешаване използването на информация в частен интерес	299
7. Член 79 от ЗПК – извършване на консултантска дейност от лице, заемащо публична длъжност по отношение на лица, заинтересовани от актовете му.....	302
8. Член 80 от ЗПК – търговска реклама в частен интерес.....	304
§4. Наказание и принудителни административни мерки при установен конфликт на интереси.....	305
1. Обща характеристика	305
2. Глоба.....	306
3. ПАМ по ЗПК	307

Глава трета

Процесуалноправни аспекти на уредбата на конфликта на интереси315

§1. Производство за установяване и наказване на конфликт на интереси за лица, заемащи публична длъжност по чл. 6, ал. 1, и лица по §2, ал. 1 от ДР на ЗПК	315
1. Обща характеристика	315
2. Понятие за производството за установяване и санкциониране на конфликт на интереси	320
3. Участници, субекти и страни в производството (110–113)	320
4. Правен статут на КПК.....	325
5. Административна фаза на производството за установяване и санкциониране на конфликт на интереси	334
6. Контролна фаза – производство по оспорване/протестиране пред съд на решението по чл. 92, ал. 2 от ЗПК	372
7. Изпълнение на влязло в сила решение за установяване на конфликт на интереси	380
§2. Сравнителен анализ и съотношения със сходни правни явления	384
1. Съотношение между конфликта на интереси в публичния и в частния сектор.....	384
2. Съотношение между конфликта на интереси и състава на престъплението по чл. 282 от НК	387
3. Съотношение с административното наказване.....	389
4. Съотношение между конфликта на интереси и несъвместимостта	391

5. Съотношение между конфликта на интереси и ограниченията след освобождаване от публична длъжност по чл. 86–87 от ЗПК...395

Глава четвърта

Управление на конфликта на интереси	397
§1. Определение	397
1. Човешка дейност	397
2. Субекти на управление	398
3. Съдържание.....	399
4. Цел.....	400
§2. Характеристика и квалификация.....	401
1. Управлението на конфликта на интереси е дейност изцяло в публичния сектор.....	401
2. Предоставя се специфично благо.....	402
3. Приемане на решение за управление на конфликт на интереси	402
4. Административният капацитет като условие за ефикасно управление на конфликта на интереси.....	403
5. Управление на риска от настъпване на конфликта на интереси.....	406
6. Видове управление на конфликта на интереси	407
§3. Способи за управление на конфликта на интереси	408
1. Главни способности за управление на конфликта на интереси.....	408
2. Допълнителни способности за управление на конфликта на интереси	413
Заклучение	420
Използвана литература.....	425
Рецензия	434
<i>проф. Цв. Сивков</i>	
Рецензия	436
<i>доц. Б. Цеков</i>	

Съкращения

- АПК** – Административнопроцесуален кодекс
- АУАН** – Акт за установяване на административно нарушение
- БНБ** – Българска народна банка
- БЕХ** – Български енергиен холдинг
- ДАНС** – Държавна агенция „Национална сигурност“
- ДА ДРВВЗ** – Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“
- ДОПК** – Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
- ДП** – държавни предприятия
- ЕООД** – Еднолично дружество с ограничена отговорност
- ЕТ** – Едноличен търговец
- ЗА** – Закон за администрацията
- ЗАНН** – Закон за административните нарушения и наказания
- ЗДС** – Закон за държавната собственост
- ЗДСл** – Закон за държавния служител
- ЗЗД** – Закон за задълженията и договорите
- ЗЗДд** – Закон за защита на личните данни
- ЗЗО** – Закон за здравето осигуряване
- ЗЗЛСПОИН** – Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения
- ЗМСМА** – Закон за местното самоуправление и местната администрация
- ЗНА** – Закон за нормативните актове
- ЗОАРАКСД** – Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност
- ЗОДОВ** – Закон за отговорността на държавата и общините за вреди
- ЗОНПИ** – Закон за отнемане на незаконно придобитото имущество
- ЗОП** – Закон за обществените поръчки
- ЗОПДИППД** – Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност

- ЗОС** – Закон за общинската собственост
- ЗПК** – Закон за противодействие на корупцията
- ЗПКОНПИ** – Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество
- ЗПРКИ** – Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси
- ЗПСЖМ** – Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите
- ЗПУКИ** – Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
- ЗСГ** – Закон за собствеността на гражданите
- ЗУСЕФСУ** – Закон за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление
- ЗУТ** – Закон за устройство на територията
- ЗФУКПС** – Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор
- ИАА** – Индивидуален административен акт
- ИВСС** – Инспекторат към Висшия съдебен съвет
- КДНК** – Комитет за държавен и народен контрол
- КЗЛД** – Комисия за защита на личните данни
- КОНПИ** – Комисия за отнемане на незаконно придобитото имущество
- КПК** – Комисия за противодействие на корупцията
- КПКОНПИ** – Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество
- КПУКИ** – Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
- КРБ** – Конституция на Република България
- КС** – Конституционен съд
- КТ** – Кодекс на труда
- КФН** – Комисия за финансов надзор
- МВР** – Министерство на вътрешните работи
- НАА** – Нормативни административни актове
- НАП** – Национална агенция по приходите
- НК** – Наказателен кодекс
- НОРИПДУКИ** – Наредба за организацията и реда за извършване на проверка на декларации и установяване на конфликт на интереси
- НОИ** – Национален осигурителен институт
- НПК** – Наказателнопроцесуален кодекс
- ОАА** – Общи административни актове
- ОЕСУТ** – Общински експертен съвет по устройство на територията
- ОИК** – Общинска избирателна комисия

ООД – Дружество с ограничена отговорност

ОС – Общински съвет

ПАМ – принудителни административни мерки

ПЗР – Преходни и заключителни разпоредби

ПУП – подробен устройствен план

РДНСК – Регионална дирекция за национален строителен контрол

РЗИ – Регионален здравен инспекторат

РЗОК – Регионална здравноосигурителна каса

РИОСВ – Регионална инспекция по опазване на околната среда и водите

РКС – Решение на Конституционния съд

СД – Съвет на директори

СЕМ – Съвет за електронни медии

УПИ – урегулиран поземлен имот

Увод

Корупцията възниква със създаването и влизането в действие на държавния апарат.¹ Тя е неразделна част от отношенията, които възникват, развиват се и се прекратяват във връзка с дейността на държавата и нейните органи.

В наши дни това древно обществено явление придобива нови форми. Една от тях е конфликтът на интереси.

За първи път конфликтът на интереси в държавната администрация е изведен като понятие и е създадена съответната уредба в САЩ пред 60-те години на миналия век. Явлението има корупционен характер. В различните законодателства е уредено по различен начин – в някои случаи като престъпление², а в други, в това число в България – като административно нарушение.³

В България специален правен режим за борба с конфликта на интереси действа от 1.01.2009 г., когато влезе в сила приетият през 2008 г. Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ).⁴ Приемането на тази уредба бе реакция на държавата по отношение на възникналите в обществените отношения корупционни практики. От значение за установяването на този антикорупционен правен режим бе и принадлежността на България към Европейския съюз, както и необходимостта от синхронизиране на европейското и националното законодателство в тази материя.

¹ През втората половина на XXIV в. пр. Хр. цар Урунимгина на града държава Лагаш в Шумер се опитва да предотврати разпространението на корупцията чрез жестоки наказания, но след като тази мярка не довела до желаните резултати, предприема реорганизация на публичната администрация. По-подробно за наченките на борбата с корупцията в Шумер, Вавилон, Древен Египет, Китай, Индия и Рим при юлиево-клавдиевата династия вж. **Кузовков, Ю. В.** Мировая история коррупции. М.: Аним-Пресс, 2010.

² Такава е уредбата в Германия, Австрия, Унгария, Ирландия и др.

³ Чехия, Словакия, Хърватска, Латвия, Сърбия и др.

⁴ Обн. ДВ, бр. 94 от 31 октомври 2008 г., изм. ДВ, бр. 10 от 6 февруари 2009 г., изм. ДВ, бр. 26 от 7 април 2009 г., изм. ДВ, бр. 101 от 18 декември 2009 г., изм. ДВ, бр. 62 от 10 август 2010 г., изм. ДВ, бр. 97 от 10 декември 2010 г., изм. и доп. ДВ, бр. 38 от 18 май 2012 г., изм. ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г., изм. ДВ, бр. 12 от 13 февруари 2015 г., изм. ДВ, бр. 62 от 9 август 2016 г., отм. ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г., смятано от 23.01.2018 г. В периода 1.01.2009 – 10.12.2010 г. наименованието на закона е Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (ЗПКИ).

Като първи национален закон за конфликт на интереси ЗПУКИ уреждаше само тази материя. ЗПУКИ (отм.) е типичен административноправен закон. В него бяха предвидени първите легални определения за конфликт на интереси, кръгът задължени лица, забраните, нарушаването на които води до конфликт на интереси, и др.

При действието на закона имаше две групи органи, натоварени с установяването и санкционирането на конфликта на интереси. В периода 2009 – 2011 г. проявите на конфликт на интереси бяха установявани и санкционирани от органите по избор или назначаване, а за лицата, заемащи изборни длъжности – от съответния административен съд по доклад на постоянната комисия за конфликт на интереси към Народното събрание или общински съвет. След изменението от 2011 г. функцията по установяване и санкциониране на конфликт на интереси за всички лица, заемащи публична длъжност, бе централизирана и възложена на един колективен административен орган – Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ). Компетентността бе за цялата страна и по отношение на всички лица, заемащи публични длъжности по чл. 3 на закона.

Централизираната система даде по-добри резултати. При действието на ЗПУКИ предвиденият в него режим бе внедрен и стана част от ежедневието на много държавни органи и хиляди държавни служители. Натрупа се значителна административна и съдебна практика, която дефинира параметрите за приложение на материалноправните норми.

Законът изпълни своята основна цел – да създаде правни механизми за спиране на корупционни прояви като конфликта на интереси и несъвместимостта. За деветте години действие на закона тези забрани станаха известни и разпознаваеми. Огромна част от задължените лица разбраха какво е конфликт на интереси. Въведените механизми за недопускане на конфликта на интереси (отвод и самоотвод) станаха действащо право. Значителен напредък бе отбелязан по отношение на деклариране на несъвместимостта и частни интереси. През 2018 г. влезе в сила Законът за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ)⁵, с който ЗПУКИ бе отменен. Предметът на уредба на този закон бе цялостният държавен механизъм за борба с корупцията, който е извън полето на наказателното право и процес. Най-характерното за него е, че предмет на уредбата са механизмите за борба с корупцията, които се отнасят към административното право и про-

⁵ Обн. ДВ, бр. 7 от 19 януари 2018 г., изм. и доп. ДВ, бр. 20 от 6 март 2018 г., доп. ДВ, бр. 21 от 9 март 2018 г., доп. ДВ, бр. 41 от 18 май 2018 г., изм. ДВ, бр. 98 от 27 ноември 2018 г., изм. и доп. ДВ, бр. 1 от 3 януари 2019 г., изм. ДВ, бр. 17 от 26 февруари 2019 г., изм. ДВ, бр. 79 от 8 октомври 2019 г., изм. ДВ, бр. 83 от 22 октомври 2019 г.

цес. Конфликтът на интереси бе едно от петте направления по предмета на закона.⁶

ЗПКОНПИ (отм.) раздели задължените по неговия режим лица на две големи групи – лица, заемащи висши публични длъжности (по чл. 6, ал. 1, т. 1–50), и лица, заемащи публична длъжност, посочена в §2, ал. 1, т. 1–7. За първата категория задължени лица проверките за конфликт на интереси и контролът по отношение на декларациите за имущество и интереси бяха възложени на специализиран централен орган – Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ), а за втората – на съответните органи по избор или назначаване. По този начин законът въведе децентрализираната система за установяване на конфликт на интереси, като вместо на един функцията по установяване и санкциониране на конфликт на интереси бе възложена на над 1000 органа.

Режимът на ЗПКОНПИ (отм.) бе частично възпроизведен в новия Закон за противодействие на корупцията (ЗПК), в сила от 6.10.2023 г.⁷ В чл. 3, ал. 1 бе предвидено ново определение за корупция, което свързва явлението с осъществяването на конкретни състави на Наказателния кодекс (НК) от лица по чл. 6, ал. 1.⁸ Отнемането на незаконно придобитото имущество основателно бе извадено от материята на антикорупционния закон, отделено в самостоятелен закон и възложено на друг колегиален орган. Създадена бе Комисията за противодействие на корупцията (КПК) с компетентност в четири сфери на държавното управление – превенцията на корупцията, декларирането на несъвместимост, имущество и интереси, конфликта на интереси и възлагане на разследващи функции на разследващи инспектори в комисията.⁹ С новия закон кръгът лица по чл. 6, ал. 1, по отношение на които компетентността да установява конфликт на интереси е възложена на комисията, бе значително разширен за сметка на лицата по §2, ал. 1 от ДР на ЗПК.

⁶ Другите четири са: превенция на корупцията (глава четвърта), декларации (глава пета), противодействие на корупцията чрез разкриване на прояви на лица, заемащи висши публични длъжности (глава девета), и гражданска конфискация (глава десета – тринайсета).

⁷ Обн. ДВ, бр. 84/6.10.2023 г., в сила от 6.10.2023 г., с изключение на §9, който влиза в сила от 1.03.2023 г.

⁸ Член 3, ал. 1 от ЗПК гласи: „Корупция по смисъла на този закон е налице, когато лице, което заема публична длъжност по чл. 6, ал. 1, извърши престъпление по чл. 201, чл. 202, ал. 1 и 2, чл. 203, ал. 1, чл. 219, ал. 3 и 4, чл. 220, 224, 225б, 225в, 254а, чл. 254б, ал. 2, чл. 282, 282а, 283, 283а, 283б, чл. 294, ал. 4 във връзка с ал. 2, чл. 301, 302, 302а, 304, 304а, 304б, 305, 305а, 307 и чл. 387, ал. 3 от Наказателния кодекс, както и всяко едно друго престъпление, извършено във връзка с изброените по-горе.“

⁹ Уредбата на ЗПК предвижда разследващите функции по смисъла на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) по досъдебни производства срещу лица по чл. 6, ал. 1 по състави, изчерпателно посочени в чл. 3, ал. 1 от Закона, да се извършва от разследващи инспектори, които са служители на комисията, под ръководството на съответния прокурор.

Материалното право на конфликта на интереси бе възпроизведено изцяло от отменения закон с изключение на уеднаквяването на размера на глобата за конфликт на интереси по чл. 113 от ЗПК между лицето по чл. 6, ал. 1 и по §2, ал. 1 от ДР. В процедурните правила обаче бяха направени известни корекции – задължително провеждане на проверка преди образуване на производството по сигнал; изискване сигналите да се подават по реда на Закона за защита на лица, подаващи сигнали и публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗАПСПОИН) и за решение за образуване на производство и др.

Новият закон може да бъде определен като кодифициращ акт на материята на борбата с корупцията чрез способите и механизмите на административното право и процес. Посочените четири групи правомощия, възложени на КПК и насочени срещу широкото понятие за корупция, са разнообразни и се различават съществено като цели, процедура, издавани актове и правни последици. Може да се направи извод, че четирите направления, предмет на уредба в новия антикорупционен закон, принадлежат към апарата на държавата за борба с широкото понятие за корупцията. Като отделни функции те са посочени в чл. 3, ал. 2. Налице е известно допълване между тях. Те обаче не са общ механизъм, а по-скоро различни производства и способности. В повечето случаи ги обединява общата цел – предотвратяването и ограничаването на корупцията.

Корупцията не е обикновено правонарушение. Тя се различава от останалите по това, че засяга конституционно установените принципи на правовата държава и равенство на гражданите пред законите. Използването на публична власт в частен интерес за извличане на облага накърнява доверието на гражданите към публичните власти и в крайна сметка засяга основите на държавата. Следователно борбата срещу корупцията защитава фундамента на демокрацията и на държавността.

Противодействието на корупцията и в частност на конфликта на интереси е държавна дейност. Осъществява се от държавни органи, натоварени със съответната компетентност. Уредбата, предвидена в двата отменени закона и в действащия закон, може да бъде отнесена към материята на административното и административнонаказателното право и процес.

Преди повече от 20 години в българската наука бе формулирана тезата, че корупцията и съответно борбата с нея следва да се разглеждат в тесен и широк смисъл. Според проф. Лазар Груев широкото разбиране за корупция обхваща не само съставите на НК, регламентиращи злоупотреба с публична власт (тесен смисъл), 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. Груев поставя въпросите 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.¹⁰ Отговорите на тези въпроси са същностни елементи от законодателната концепция за конфликта на интереси, съдържаща се в двата отменени и в действащия закон.

Четирите направления антикорупционни мерки, предвидени в ЗПК, в това число конфликтът на интереси, следва да бъдат отнесени към широкия смисъл на борбата с корупцията. Той обхваща както мерки и механизми за противодействие на корупцията, предвидени в наказателното право и процес, така и такива, предвидени в административното право и процес.

Ако НК и съответно Наказателнопроцесуалният кодекс (НПК) предвиждат основанията, процедурата и държавната дейност срещу корупцията, разбира се като престъпление, т.е. в тесния смисъл на това понятие, то уредбата на останалите мерки за противодействие на корупцията е насочена по отношение на прояви на корупция, принадлежащи към широкия смисъл на това понятие. Разликата между противодействието на корупцията в двата смисъла е съществена. Мерките, отнасящи се към широкото разбиране за борбата с корупцията, регламентирани в ЗПК, се отнасят към административното и административно-наказателното право и процес. Предвидените в ЗПК мерки не са границата на административното и наказателното право. Те са класическа или с определени специфики административноправна материя. В частта за конфликта на интереси тази теза ще бъде аргументирана в настоящата работа.

Основният аргумент за административноправния характер на тези мерки не е посоченото разграничение, а самото им съдържание и предвидените санкции в случай на неизпълнението им.

В общ порядък тези мерки включват: определени задължения за лицата, заемащи публична длъжност, в това число спазването на забрани; правото на държавата да провежда производства за установяване и санкциониране на правонарушения, както и да проверява имуществата. Създаването на тези регламенти е антикорупционна мярка, защото определя границите на правомерно поведение. На второ място, при допускане на нарушения на изискванията на закона и установяването им по надлежния ред държавата има право да наложи съответните санкции, също предвидени в закон.¹¹

¹⁰ По-подробно вж. Груев, Л. Понятието „Корупция“. – Съвременен право, №2, 1999, 31 – 37.

¹¹ Например. При неподаване в срок на декларация за имущество и интереси се предвижда налагане на административно наказание глоба и възможност за проверка на цялото имущество на нарушителя по реда на гражданската конфискация. Установяването на конфликт на интереси води до налагане на глоба на лицето, заемащо публична длъжност, както и възможност за приложение на други санкции и др.

В българската наука е изведена и възприета тезата, че конфликтът на интереси е институт на административното право и процес.¹² Този институт урежда отношенията, които възникват във връзка с недопускането, установяването и санкционирането на конфликт на интереси на лица, заемащи публични длъжности. На основата на приетите през 2018 г. ЗПКОНПИ и през 2023 г. ЗПК може да се каже, че в българското право възникна ново направление на правна регламентация с предмет борбата с корупцията със способите на административното право и процес, което регламентира – превенцията на корупцията, декларациите за несъвместимост, имущество и интереси, конфликта на интереси, оперативно-издирвателните дейности и разследващите функции, както и несъвместимостта.¹³ То включва както норми на административното право и процес, така и норми на конституционното, данъчното, гражданското, търговското право. Институтът на конфликта на интереси принадлежи към това ново направление. Изпълнението на нормите на новото направление е възложено на множество държавни органи.¹⁴

Правната регламентация на конфликта на интереси, в това число в действащия закон, не е аморфна маса от норми на административното, административно-наказателното и конституционното право. Тя представлява стройна и логически подредена система, предвидена в административноправни норми. В настоящото изследване ще представим тезата, че редица понятия и административноправни явления като субекти на административното право, административен орган, административни правоотношения, държавна служба, административен контрол, административно наказване, индивидуален административен акт, глоби, прину-

¹² По-подробно **Николов, Н.** Предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Коментар на нормативната уредба и съдебната практика на Върховния административен съд. С.: Феня, 2010, 9–22.

¹³ Косвено в него се включва и материята на незаконно придобитото имущество, доколкото по отношение на всички лица по чл. 6, ал. 1, привлечени като обвиняеми за престъпленията, изчерпателно посочени в чл. 6, ал. 1 от закона, се образуват проверки за отнемане на незаконно придобитото имущество по реда на Закона за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗОНПИ). По-подробно за реда на образуване, провеждане и приключване на проверката вж. **Николов, Н.** Гражданска конфискация по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. Тематичен коментар на новите моменти. С.: Феня, 2013, 26–52.

¹⁴ Тази централизация е частична с оглед на задължените субекти, тъй като КПКОНПИ преди, а сега КПК осъществяват тези функции само по отношение на лицата по чл. 6, ал. 1, а по отношение на лицата по §2, ал. 1 те са възложени на хиляди органи по назначаване и постоянни комисии към ОС, подпомогнати от инспекторати и постоянни комисии в администрацията. В литературата като основна задача пред централизацията се извежда поддържането на единството на основата на законово установената структура и отношения в съставните части на държавния апарат при осъществяване на неговите функции и при конкретно упражняване на властнически правомощия и се прави разграничение между пълна и частична централизация. По-подробно вж. **Сивков, Ц.** Централизация, концентрация и деконцентрация на държавното управление. – *De jure*, 2015, №2, 125 – 128.

дителни административни мерки и др. са част от материята на конфликта на интереси и ще подчертаем техните специфики в контекста на тази материя.

В редица изследвания са направени съпоставки между институтите на несъвместимостта и конфликта на интереси.¹⁵ Издадени бяха и коментарни изследвания на ЗПУКИ (отм.)¹⁶, а също изследвания на съдебната практика на Върховния административен съд.¹⁷

До момента обаче липсва цялостно изследване на института на конфликта на интереси според новата уредба, съдържаща се в ЗПК. В процедурата за установяване на конфликт на интереси са предвидени редица разрешения, които съдържат елемента новост, както в сравнение с процедурата по ЗПУКИ (отм.), така и в сравнение със Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

Първата задача на настоящата работа е институтът на конфликта на интереси да бъде представен в контекста на новата уредба, съдържаща се в ЗПК. Ще анализираме цялостната характеристика на конфликта на интереси по българското право. Специален акцент на тази първа част ще бъде представяне на конфликта на интереси като вид социален и юридически конфликт и аргументация за определянето на явлението като административно нарушение и част от държавното управление. Сравнението с други прояви на корупцията в широкия и тесния смисъл на това понятие ще допринесе за изясняване на природата на конфликта на интереси.

Елемент на новост в работата ще бъде и извеждането на теоретично определение за конфликт на интереси, различно от легалното по чл. 70 ЗПК. Ще представим аргументация защо институтът на конфликта на интереси по смисъла на ЗПК принадлежи към административното право и процес.

Съдържанието на института според националното законодателство ще бъде допълнително изяснено чрез сравняването му със законодателната уредба в други страни, както и с проследяването на развитието на борбата със злоупотребата с власт според законите на третата българска държава.

Ще се спрем на източниците на уредбата на конфликта на интереси, както и на значението на принципите на конституционното и административното пра-

¹⁵ По-подробно вж. **Казанджиева, М.** Правни способности за управление и противодействие на конфликта на интереси при лица, заемащи публични длъжности – Правна мисъл, 2009, №3...; **Киселова, Н.** Конфликтът на интереси в съвременния конституционен дискурс. 130 години български конституционализъм, том II. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009; **Николов, Н.** За различията и връзката между институтите на несъвместимостта и конфликта на интереси. – Норма, 2012, №4, 5–16; **Кънева, Н.** За несъвместимости на лицата, заемащи публична длъжност. – Труд и право, 2013, №9, 24–28.

¹⁶ **Николов, Н.** Предотвратяване и разкриване...; **Кънева, Н.** Коментар на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. С.: Сиела, 2011; **Николов, Н.** Научно-практически коментар на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. С.: Изток-Запад, 2017.

¹⁷ **Михайлова, М.** Процесуални аспекти на конфликта на интереси. Административен и правораздавателен контрол. С.: Сиела, 2015.

во, а също на тези, предвидени в ЗПК за приложението на уредбата и в частност на производството.

Общите белези на задължените да спазват предвидения режим за конфликт на интереси лица ще бъдат предмет на специалното изследване. Ще бъдат подчертани приликите и разликите между двете групи задължени лица – заемашите длъжности по чл. 6, ал. 1 и по §2, ал. 1 от ДР на ЗПК.

Съществен момент в изследването ще бъде анализът на основните понятия, въведени в новия закон – конфликт на интереси, частен интерес, облага и свързани лица. Представянето на забраните, нарушаването на които води до конфликт на интереси, ще бъде базирано на сложилата се административна на КПУКИ и КПКОНПИ и съдебна практика. Прегледът на производството за конфликт на интереси според действащия закон ще акцентира върху новите моменти в сравнение с производството по ЗПКОНПИ (отм.) Сред тях основно място заемат – новите изисквания към формата на сигнала, въведената проверка преди производството, обединяването в един акт на акта за установяване на конфликт на интереси и акта за налагане на наказание, предвиждане на реквизитите на този единен акт и др. При разглеждане на процедурната страна на конфликта на интереси ще подчертаем спецификите на образуване на производството, както и на крайния за първата фаза акт и способите за осъществяване на правото на защита, както и ще направим сравнителен анализ на цялостното производство с други процедури, относими към широкото понятие за административен процес.¹⁸

В последната глава, предмет на изследване, ще бъдат разгледани основните елементи от управлението на конфликта на интереси като специфична човешка и управленска дейност. Специален акцент тук ще бъдат извеждане на компонентите и формулиране на управленско решение за конфликт на интереси, съдържанието и значението на административния капацитет и оценката на риска от конфликт на интереси като фактори за недопускането им, съдържание и приемане на управленското решение, възможни субекти на управление, основни и допълнителни способности за управление на конфликта на интереси. Особено отношение ще бъде отделено на съдържанието и начина на прилагане на институтите на отвода и самоотвода.

В заключение ще бъдат изведени тенденциите в приложението на материята на конфликта на интереси в България от създаването ѝ през 2009 г. и предложенията за подобряване на нормативната уредба *de lege ferenda*, основани на изводите, направени в хода на работата.

¹⁸ Според широкия смисъл на административния процес той „включва редица видове отделни производства“. По-подробно вж. **Костов, Д., Д. Хрусанов.** Административен процес на Република България. С.: Сиби, 2011, 18–20; **Лазаров, К.** Въпроси на административния процес. Понятие за административен процес. С.: БАН, 1978, 24.

Глава първа

Същност и характер на конфликта на интереси.

Общи постановки на правната уредба

§1. Обща характеристика и определение на конфликта на интереси в публичния сектор

1. Конфликтът и интересите като социални и правни явления

Понятието „конфликт на интереси“ има два съставни елемента – „конфликт“ и „интереси“. По-нататък в работата ще представим теоретично определение за конфликт на интереси, както и анализ на легалното определение по чл. 70 от ЗПК. Тук ще разгледаме всеки от тези два елемента, както и значението им за общото понятие.

1.1.

Конфликтът е социално явление, познато от зората на цивилизацията. Думата „конфликт“ (confligere) има латински произход и означава „борба, противоречие, стълкновение, различие“. В Български синонимен речник като синоними на „конфликт“ се сочат – I. стълкновение, сблъскване, сблъсък, борба; II. противоречие, антагонизъм, книж. разногласие, несъгласие.¹⁹

В човешката история конфликтите имат значение на катализатор на развитието и ускорител на напредъка. Би било пресилено да се каже, че историята на цивилизацията е история на конфликти, но е факт, че освен за прояви на конфронтация и борба груповите конфликти (между държави, институции, класи и т.н.) са белег на развитие.

¹⁹ Нанов, Л., А. Нанова. Български синонимен речник. С.: Наука и изкуство, 1987, 96.

Конфликтът на интереси е вид социален конфликт. В съвременната наука са известни пет основни теории относно социалния конфликт – социално-биологична, социално-психологична, класова теория, социалният конфликт като „бедствие“ в обществената система и диалектическа.²⁰

Научното определение за социален конфликт е борба (стълкновение, взаимодействие) на интереси, потребности, ценности или претенции към определен социален статус, власт или за недостигащите за всички материални и духовни права, а от друга страна, е процес, в който индивид или група от хора се стреми да постигне собствените си интереси, потребности, ценности, цели по пътя на установяване, унищожаване или подчиняване на друг индивид или група хора.²¹

Факторите, които стимулират социалните конфликти, са от най-различен характер – икономически и политически неравенства, различия в мисленето, вероизповеданията, политическите убеждения, стремеж към справедливост, амбиция и др.

Съществуват различни квалификации на социалните конфликти. Според субекта социалните конфликти биват индивидуални, междуличностни, междугрупови и междуинституционални. С оглед областта на проявление те могат да бъдат вътрешнодържавни и международни. Съобразно причините за възникването им те могат да бъдат обективни (зависят от външни фактори и обстоятелства) и субективни (причинени са от поведението на страните по тях). Според начина им на разрешаване могат да бъдат насилствени и ненасилствени.

Може би най-голямо значение има разграничението на социалните конфликти в зависимост от способите за разрешаването и регулирането им – юридически и неюридически конфликти. В доктрината е обособен самостоятелно и подробно изследван **юридическият конфликт** като вид социален такъв. Той се определя като „всеки социален конфликт, който протича в сферата на правната регулация и в който от правоотношения са обвързани конкретни страни (носител на права и задължения)“²². В теорията се установяват две значения на понятието „юридически конфликт“. Според тясното разбиране всички елементи на юридическия конфликт имат правен характер. В широк смисъл юридически конфликт е всеки социален конфликт, в който поне един елемент е правен.²³

Юридическият конфликт е социален конфликт, регламентиран от закона. Той трябва да се различава както от правния спор, така и от дело пред съд. Юридическият конфликт е по-мощно понятие. То обхваща разногласие/сблъсък,

²⁰ По-подробно за съдържанието на теориите и техните автори вж. **Киселова, Н.** Конституционни конфликти. Национални и европейски измерения на съвременния конституционализъм. Втори том. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2010, 114–116.

²¹ **Киселова, Н.** Конституционни конфликти..., 116.

²² **Кудрявцев, В. Н.** Юридическият конфликт. – Государство и право, 1995, №9, 9.

²³ По-подробно вж. **Киселова, Н.** Конституционните конфликти..., 118–119.

което се регулира от правото и може да бъде решено от овластен държавен или аналогичен на него орган. Обръщането към държавен орган не е задължително. Страните в конфликта могат да решат спора чрез споразумение. Юридическите конфликти са от категорията на ненасилствените социални конфликти.

Юридическият конфликт се характеризира със седем основни елемента – страни, предмет, орган, който е оторизиран да разреши конфликта, правни основания, процедура, краен акт, с който конфликтът се разрешава, и правоотношение.

Страните са участниците в конфликта. Те следва да притежават качеството правни субекти. Следователно страни по конфликта биха могли да бъдат – държави, държавни органи, физически и юридически лица. Предметът на конфликта се състои в права или задължения, които се претендират, съответно оспорват, в рамките на конфликта. Това е може би най-съществената част на юридическия конфликт.

Наличието на орган, който да разреши юридическия конфликт, е част от правната регулация. Същностна характеристика на правната норма е предписаното от нея поведение да бъде наложено с държавна принуда при необходимост. Компетентността на органа следва да е определена в закона. Допуска, че този орган може да е както държавен (Конституционен съд, общ или специализиран съд, прокуратура, особена юрисдикция, административен орган), така и квазидържавен.²⁴ Тези органи разрешават конфликти. Това обаче невинаги е функция по осъществяване на правосъдие. Включването на административните органи в групата на държавните органи не означава, че в случаите, в които те разрешават юридически конфликт, действат като правораздавателен орган. Един от най-съществените и дискутирани въпроси в нашата административноправна наука в последните десетилетия, в това число при действието на Конституцията от 1991 г., която възприе разделението на властите като принцип на държавно строителство, е – дали и кога административни органи могат да осъществяват правораздавателни функции. Административни органи по принцип не правораздават. В изключително редки случаи със закон им се възлага да разрешават правни спорове.

Административните органи, разрешаващи юридически конфликти, се делят на две групи. Първа – административни органи, които разрешават юридически конфликти, без да правораздават. Не всеки юридически конфликт е правен спор. Същностна характеристика на правораздаването е наличие на правен спор. Следователно, ако административен орган разрешава юридически конфликт, който не е правен спор, той не правораздава. Типичен пример в това отношение е

²⁴ Това означава, че органът, който е наговорен с разрешаване на конфликта, формално не принадлежи към структурата на държавния апарат, но по силата на закон са му възложени функции да разрешава конфликти. Примери – арбитражните съдилища и органите, осъществяващи медиация.

конфликтът на интереси. Тук е налице юридически конфликт, при който няма правен спор. Компетентният да реши конфликта на интереси орган е административен, но не правораздава с крайния за производството акт, с който установява или не установява конфликт на интереси. Към втората група се отнасят административни органи, които законът е натоварил със задачата да се произнасят по юридически конфликти, имащи природа на правен спор. Това означава, че съответните производства имат качествата – правен спор, двустранност и състезателност. Към тази група се отнасят – административнонаказващите органи по смисъла на ЗАНН и колективни държавни органи, на които е възложена защита на определени права.²⁵

Решението на възникналия правен сблъсък е елемент, който има диспозитивен характер. При не всеки юридически конфликт се наблюдава решение. Причината за това е обстоятелството, че голяма част от органите, които разрешават юридически конфликти, действат само при сезиране – Конституционен съд, съдилища и др. В обхвата на компетентност на тези органи определен юридически конфликт може да съществува в обществените отношения и въпреки това да не е разрешен, ако съответният орган не е сезиран по надлежния ред. В тези случаи решение по съществуващ конфликт няма да има. Решението по конфликт има характеристика на акт. Той може да бъде правораздавателен или административен. Във всички случаи е властническо волеизявление на държавен орган, постановено в рамките на предоставената му от закона компетентност. Следва да притежава предвидени в закона реквизити.

Правоотношението е елемент на юридическия конфликт. То възниква с настъпване на юридическия факт, предвиден в правна норма, която регулира конфликта. При социален конфликт, който не е в юридически правоотношения, не възниква. Липсата на правна норма, която да регламентира такова стъклоновение изключва възможността възникването на факта на конфликта да генерира и съответното правоотношение.

С оглед на правната материя, която ги урежда, юридическите конфликти могат да бъдат – регулирани от публичното (конституционно, административно, международно публично, наказателно и др.) или частното (гражданско, облигационно, семейно, търговски и др.) право. В зависимост от това норми от колко правни отрасли регулират съответния конфликт те се разделят от регламентирани от един отрасъл и от няколко²⁶.

Конфликтът на интереси е вид юридически конфликт. По българското законодателство в публичния сектор той се регулира от административното право,

²⁵ Комисия за защита от дискриминация, Комисия за защита на лични данни, Комисия за защита на конкуренцията и др. По-подробно за статута на комисииите като колективни държавни органи вж. **Милчева, К.** Комисиите в правната система на Република България. – *De jure*, 2013, №2, 97 – 109.

²⁶ Известни са и като многоотраслови конфликти.

решава се винаги от административен орган след провеждане на административна процедура, с акт, който е индивидуален административен акт (ИАА)²⁷. Наличието на **административна процедура** като самостоятелно средство за разрешаването и регулирането на конфликта на интереси е неговият най-съществен белег според националното ни законодателство. За конфликта на интереси са характерни всички родови белези на юридическия конфликт, изложени по-горе.

Конфликтът на интереси е социален конфликт, регулиран от правото. Като юридически конфликт, той е ненасилствен, регламентира се от норми на административното и конституционното право. Решава се със способите на административното право – от административен орган след провеждане на производство, което завършва с индивидуален административен акт. Функцията по разрешаването му като юридически конфликт не е правораздавателна, тъй като провежданото производство е едностранно и безспорно.

Най-голямата специфика на конфликта на интереси по българското право в сравнение с общите постановки на юридическия конфликт е, че той не е сблъсък, стълкновение на правни субекти, а на интереси. Единият от тези интереси е винаги частен, а другият – публичен. По смисъла на ЗПК сблъсъкът винаги е между частен и публичен интерес. Оттук и втората специфика на конфликта на интереси по българското право в сравнение с юридическия конфликт – той е характерен преди всичко за публичния сектор и публичноправните правоотношения.

1.2.

Интересът е явление, познато от древността. В политически контекст категорията „интерес“ е разглеждана от софистите, Платон и Аристотел. Под тяхно влияние римският оратор и юрист Цицерон определя държавата като дело на народа, разбирайки под това много хора, свързани помежду си чрез еднакво разбиране по въпросите на правото и интересите на общността.²⁸

Интересът е категория, принадлежаща към психологията, социологията и икономиката. В този смисъл интересът има социално-икономически, социално-психологически и психолого-икономически аспект.

Интересът се формира и съществува на съзнателно, психологическо ниво, но има много здрава връзка с обективната действителност. Той се създава в съзнанието на съответния индивид или група от хора под влияние на възприятията в обективната действителност.

²⁷ По-подробно за понятието и видовете юридически конфликти, както и за процедурите за разрешаването им вж. **Киселова, Н.** Конституционни конфликти..., 118–121.

²⁸ По-подробно вж. **Дачев, Л.** История на политическите и правни учения. С., 2001, 86.

Интересът има двустранен характер. От една страна, той може да бъде определен като осъзната потребност и необходимост.²⁹ Предпоставка за възникването и утвърждаването му са определени нужди на съответния индивид, общност, организация. От друга страна, тази осъзната необходимост се явява мотив, цел движеща сила на действията на носителя на съответния интерес. Следователно интересът като елемент от съзнанието на своя носител е причина и се трансформира в действия, насочени към удовлетворяване на осъзнатите потребности. В теорията е изказано становище, че интересът е „положение, рефлектиращо в съзнанието, и заедно с това съзнание преминаващо в действие“³⁰.

Интересни са трактовките на понятието „интерес“, които дават науките психология, икономика и социология.

В двутомния психологически речник на Артур Ребер „интерес“ означава: внимание, любопитство, мотивация, съсредоточаване, загриженост, целенасоченост, осведоменост, желание.³¹ „Интересът“ е потребителско отношение към света, което се реализира в познавателната му дейност при усвояването на обкръжаващото предметно съдържание, разгръщащо се предимно във вътрешен план.

В икономически речник „интересът“ се определя като „предмет на заинтересованост, желание, подбудителни мотиви за действия на икономически субекти“³².

В социологическата литература понятието „интерес“ в едно от основните му значения се пояснява като реална причина за дейността на социалните субекти, която е насочена към удовлетворяване на определени потребности, представляващи основа на непосредствени подбуждения, мотиви, идеи и т.н., определяща се от положението и ролята на тези субекти в системата на обществените отношения.³³

Потребността е първопричината за пораждаване на интереса. Тя стои в основата на всяко от посочените по-горе определения. Същевременно интерес и потребност са различни понятия. Тяхното сравнение подчертава статута на интереса като категория от по-висш порядък. Разликите се състоят в няколко пункта. Първо, интересът невинаги означава консумиране, присвояване. Второ, интересите са характерни само за човека, а потребностите и за животните. Тре-

²⁹ Един от синонимите на думата „интерес“ според Българския синонимен речник е „полза“. Вж. **Нанов, Л., А. Нанова.** Български синонимен речник...,90.

³⁰ Вж. **Здравомыслов, А.** Проблема интереса в социологической теории. Л.: ЛГУ, 1964, 29.

³¹ Вж. **Десев, Л.** Речник по психология. С.: Булгарика, 1999, 182–183.

³² По-подробно вж. **Абалкин, Л.А.,** гл.ред. Экономическая энциклопедия. М.: Экономика, 1999, 242.

³³ По-подробно за социологическата гледна точка на понятието „интерес“ вж. **Маринова, С.** Интересът в правото. С.: Издателски комплекс УНСС, 2013, 59–72

то, интересите са подвижни, динамични, бързо променящи се (потребностите се характеризират с устойчивост и постоянство). Четвърто, без удовлетворяване на интересите човек може да живее, без удовлетворяване на потребностите – не. Пето, реализацията на интересите създава повишения тонус, преди всичко на емоционално-психическата сфера на личността. Шесто, интересите култивират, обогатяват и насочват потребностите. Потребността е насочена към консумация на даден предмет, а интересът – към проектирането и производството на предмета. Ако потребността е насочена към предмета на нейното задоволяване, то интересът е насочен към онези социални отношения и институции, от които зависи разпределянето на предметите, ценностите, благата, осигуряващи задоволяването на потребностите.³⁴ Това е най-типичната характеристика на интересите при конфликта на интереси. Тук се засягат социални отношения, които засягат социалния баланс и справедливостта в обществото.

Интересите имат различни квалификации. Според субекта, носител на интереса, интересите биват на – държавата или държавен орган, физическо и юридическо лице.

Според сферата, към която принадлежи субектът – носител на интереса, той е публичен и частен. Модификации на публичния и частния интерес са държавният и обществените интерес, като и двете модификации съставляват винаги публичен интерес. С оглед на времевия му интензитет интересът може да бъде – краткосрочен, средносрочен и дългосрочен.

За целите на изследването е важно – регламентиран в правото и нерегламентиран в правото.

В теорията правният интерес се определя като „признато правно положение“, което „отразява правно допустимо и желано отношение към целта, към благото“³⁵. Правен е само този интерес, който е получил правна регламентация. В българската правна теория е преобладаващо становището, че правен и законен интерес са понятия, които имат различни значения и правната стойност, по-конкретно законният интерес, е вид правен интерес. При техния анализ следва да се има предвид, че понятието „законен интерес“ е легален термин, употребяван в АПК и други закони в различни аспекти.³⁶ Според проф. Емилия Къндева

³⁴ По-подробно вж. **Здравомислов, А.** Потребности, интереси, ценности. С.: Партиздат, 1988, 90.

³⁵ По-подробно вж. **Маринова, С.** Интересът в правото..., 159 – 161.

³⁶ Така според чл. 4, ал. 3 от АПК: „Субектите на административния процес са длъжни да упражняват своите права и свободи, без да вредят на държавата и обществото и на правата, свободите и законните интереси на други лица.“; Чл. 6, ал. 2 от АПК: „Административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава.“; Чл. 15, ал. 2 от АПК: „За подаване на предложение или сигнал не се изисква наличие на личен и пряк правен интерес.“; Чл. 21, ал. 1 от АПК: „Индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация,

законен интерес означава призната и защитена от закон полза, облага или изгода. Законните интереси на гражданите и други лица по принцип се изброяват и закрилят от закона наред с правата и свободите на тези лица. Законни интереси се обявяват от Конституцията, АПК и други закони.³⁷ В АПК законодателят приема понятието „законен интерес“ за равностойно на понятието „права и свободи“. Този термин има разностранно значение в различните норми – стандарт за ограничаване (чл. 56 от КРБ, чл. 4, ал. 3, чл. 6, ал. 2 АПК); елемент на индивидуален административен акт; основание за оспорване на акт (чл. 147, ал. 1 от АПК).

Според Александър Еленков правен интерес възниква, когато бъде засегнато или може да бъде засегнато или нарушено право или законен интерес. Засягането – нарушаването или застрашаването – на законния интерес, както и засягането на субективните права и свободи пораждаат „правен интерес“ от търсената съдебна защита.³⁸

Проф. Къндева надгражда това определение, като приема, че правен интерес възниква и при една втора хипотеза – когато има воля да бъдат използвани, реализирани, упражнени права, свободи или законни интереси. Авторът се аргументира с хипотези, отнасящи се до правен интерес от издаване на административен акт. Когато АПК в чл. 27, ал. 2 постановява компонентите на проверката за допустимост на искането за издаване на индивидуален административен акт, предпоставката за допустимост в т. 5 гласи: „наличие на правен интерес на заявителя, привлечените и встъпилите граждани и организации“. Приема, че законодателят влага същия смисъл на понятието „правен интерес“ – не като възникнал интерес вследствие на някакво нарушено или застрашено право, а като условие за упражняване на право. Това е втори и отделен случай на правен интерес, защото предложенията, както и исканията за издаване на административни актове имат позитивна насоченост и в никакъв случай не са свързани с нарушаване или застрашаване на права, свободи или законни интереси.

лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт.“; Чл. 147, ал. 1: „Право да оспорват административен акт имат гражданите и организациите, чиито права и свободи са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения“ и др. В същия смисъл се употребява понятието „законен интерес“ и в други закони – например чл. 4, ал. 1, т. 2 от Закона за държавния служител: „Държавният служител при изпълнение на своята служба се ръководи от:...2. Спазването и защитата на правата, законните интереси и свободите на гражданите.“ и др.

³⁷ По-подробно вж. **Къндева, Е.** Понятието „интерес“ в административното право и процес. – Юридически сборник на Центъра по юридически науки на Бургаския свободен университет, 2011, том XVIII, 6–21.

³⁸ **Еленков, А.** „Редовност и допустимост на жалбата и протеста“. – В: Лазаров К., Е. Къндева, А. Еленков. Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. С.: Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2007, 135.

Проф. Кино Лазаров поддържа схващането, че разликата между „правен интерес“ и „законен интерес“ („защитен от правото интерес“) се състои в това, че първото е процесуалноправно понятие, а второто – материалноправно понятие.³⁹

Същественният въпрос е съставлява ли частният интерес по смисъла на чл. 70–71 ЗПК, който е елемент от легалната дефиниция за конфликт на интереси, правен интерес и съответно неговият подвид законен интерес? Отговорът на този въпрос е отрицателен. Частният интерес по смисъла на чл. 71 не е нито признато правно положение, нито защитен от правото интерес, нито легитимен стремеж към определена цел. Точно обратното. Частният интерес е елемент от всеки от съставите на конфликт на интереси, който въвежда забрани за определено поведение. ЗПК приема този интерес за недопустим и нелегитимен в конкретната управленска ситуация и го поставя извън правото. Изпълнението на служебно задължение в частен интерес е административно нарушение.

За административното право и процес особено значение има законният интерес по смисъла на чл. 147, ал. 1 от АПК. Според тази норма нарушаването или застрашаването на законния интерес е едно от алтернативно предвидените основания за оспорване на административен акт. За да е годно основание за оспорване, законният интерес следва да притежава качествата – пряк, личен и непосредствен. Липсата на тези качества лишава съответния субект от право на жалба.

В контекста на материята на конфликта на интереси ще отделим внимание на характеристиките на държавния и обществения интерес. Това е важно, защото, макар и само като теоретична конструкция, конфликтът на интереси се схваща като сблъсък, колизия, стълкновение между частния и обществения интерес в конкретна управленска ситуация.

И двете понятия (държавен, обществен) са вид законен интерес. Формулировката им предполага, че законодателят допуска, че държавата и обществото могат да бъдат носители на права и задължения и че могат да имат призната от закона полза, облага или изгода.

В законодателството двете понятия се използват често⁴⁰ и имат различно предназначение. В материята на АПК те могат да бъдат основание за започване или встъпване на прокурора в производства по АПК (чл. 16, ал. 1, т. 3), допускане на предварително изпълнение (чл. 60) и др.

В теорията и законодателството синоними на обществения интерес са: „общо благо“, „публично благополучие“ и „обществени нужди“.

В ново време Блекстоун е един от първите правни позитивисти, който признава, че свободата трябва да бъде ограничавана до степен, необходима за общо-

³⁹ По-подробно вж. Лазаров, К. Административно право и административен процес. С.: Фенек, 2003.

⁴⁰ В АПК вж. чл. 16, ал. 1, т. 3, във връзка с чл. 83, ал. 3; чл. 60, ал. 1 и др.

то благо. Тази тенденция косвено се съдържа в преамбюла на френската Декларация за правата на човека и гражданите от 1789 г., който декларира общото благо, но не толкова като цел на правителството да го насърчава и отстоява, а като извод, до който държавата е стигнала, като е обсъдила исканията за основни права на хората в резултат на исканията и изразените нужди на гражданите. В немската идеология и законодателство осветляването на обществения интерес още по-ясно е свързано с държавата. Държавата функционира в служба на общественото благо и благополучие. Обществен (публичен) интерес е това, което държавата мисли, че е обществен интерес. В Конституцията на САЩ връзка с обществения интерес може да се намери в V поправка, където се узаконява отчуждаването на собственост за публична употреба, т.е. за обществена полза.⁴¹

Общественият интерес и неговите производни се срещат в законодателствата на всички демокрации. „Общественият интерес“ ще е именно този, който увеличава оцеляващия потенциал за всички.⁴²

Двата типа интерес – държавен и обществен – са от различен порядък. Изразяваме несъгласие с изказаната в науката теза, че двете понятия са идентични.⁴³ Те са различни по съдържание с различни субекти – носители. Общественият интерес има приоритетен характер.

Съществен е въпросът кой формира двата типа интерес. Очевидно при държавния интерес това е държавата чрез нейните органи. На пръв поглед създаването и фиксирането на обществения интерес би следвало да се осъществяват също от държавните органи при условията на демократична държава. Това е така, защото държавната организация е функция на обществото. Нейна основна задача е да работи за благото и просперитета на обществото. Въпреки това изглежда неразумно и дори опасно с оглед правата на гражданите да се приеме, че винаги държавата чрез своите органи формулира, изразява и отстоява обществения интерес или че го прави коректно. Това е господстваща позиция в момента в теорията и законодателството на Германия в момента.⁴⁴

⁴¹ Изр. второ, трето и четвърто на Петата поправка на Конституцията на САЩ, която е от 1791 г. гласят: „Както и на никой човек няма да бъде застрашен животът свободата, репутацията и имуществото му два пъти за едно и също престъпление. Нито ще бъде принуждаван в наказателен процес да свидетелства срещу себе си, нито ще бъде лишаван от живот, свобода или собственост без надлежно проведен съдебен процес. Нито ще се отнема частна собственост без предоставянето за нея на справедливо обезщетение.“

⁴² **Blackstone William**, *Commentaries on the Laws of England*, Chicago Press, 1979, p. 125.

⁴³ Георги Ангелов задава въпроса мислим ли е изобщо самостоятелен държавен интерес, различен от обществения, ако държавата е функция и инструмент на гражданското общество. По-подробно вж. **Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов**. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. С.: Сиела, 2006, 274.

⁴⁴ Там се смята, че защитата на обществения интерес е основно задължение на държавата. Съществува трайна традиция в разбирането, че държавата е естественият и единствен обективен гарант на обществения интерес в един свят на индивиди и организации, всеки от които преследва свои

Не изключваме a priori възможността по определен въпрос държавният и общественият интерес да се различават. Това е напълно възможно в случаите, в които е приет/ издаден определен държавен акт (закон, правителствено решение, заповед), който впоследствие чрез държавен или местен референдум е отхвърлен. Конфликт между държавен и обществен интерес не е изключен. В този случай приоритет следва да има общественият интерес. При конкуренция между двата вид интерес примат следва да има общественият. Алтернативен вариант за формиране на обществения интерес освен системата от държавни органи следва да се търси не само поради срещата се в практика възможност за различие между обществения и държавния интерес. Това е необходимо за утвърждаване на самостоятелния характер на този интерес. Откриваме този вариант в споменатите способности за осъществяване на пряка демокрация (местен и национален референдум, подписка, общо събрание на населението) и новите технологии за осъществяване на изборния процес (машинно гласуване, електронно дистанционно гласуване). С времето комбинацията между двете ще даде възможност за изработване на автономни от държавните решения, които ще формира суверенът според разбирането за обществен интерес на мнозинството от обществото позиции.

И държавният, и общественият интерес са ценности от висш порядък. В основата на „пирамидата“ от интереси следва да стоят индивидуалните частни интереси на гражданите на членове на обществото. На средното ниво следва да бъдат груповите интереси, обособени по най-различни признаци – професионални, съсловни, икономически, политически и т.н. По същество те също са частни интереси. На върха на тази „пирамида“ се намират държавният и общественият интерес. Хармонията и балансът в едно общество са постижими при съвпадение във възможно най-голяма степен на обществените и индивидуалните и групови частни интереси.

Държавният и общественият интерес имат различни предназначения и роля в правото.

На първо място, те служат за ограничител на права и свободи. Това може да се случи както при обичайно развитие на обществените отношения, така и при извънредни ситуации. Пример за първото е общото задължение за субектите на административния процес, въведено в чл. 4, ал. 3 от АПК да упражняват своите права и свободи, без да вредят на държавата и обществото. В тези случаи държавният и общественият интерес са нещо като лимит за упражняване на индивидуалните права и свободи. Последните могат да се упражняват, доколкото няма да засегнат интереса на държавата и обществото. При извънредни ситуации, какво-

собствени интереси. „Правата и благополучието на отделните членове на държавата се преценяват на второ място след общото благо, ако възникне конфликт на интереси.“ По-подробно вж. „Einleitung zum Allgemeinen Landrecht für die Preussischen Staaten“, Par. 74, 75.

то е извънредното положение⁴⁵, държавният и общественият интерес са отново ограничител, но при този случай техните граници се разширяват значително за сметка на територията на индивидуалните права и свободи.

Второ, държавният и общественият интерес имат значение на стандарт за поведение, което е вменено обикновено на държавни органи или служители. Това са случаи, които са изрично предвидени в АПК – те предписват определено поведение. При възникването им съответният задължен субект следва да извърши съответното действие, определено в закона. В теорията е изказано мнение, че държавният и общественият интерес имат значение в случаите, в които съответният държавен орган действа в ситуация на оперативна самостоятелност.⁴⁶ С този извод категорично не сме съгласни. Държавният орган следва да прецени дали е налице релевантен държавен или обществен интерес като условие за извършване на съответното действие. Ако това условие е налице, той не може да избира да се придържа ли към определеното в закона поведение, или не, а просто следва да изпълни съответните задължения.⁴⁷

Трето, като понятия държавният и общественият интерес имат значение в процеса на тълкуване и прилагане на правните норми. При наличие на определена неяснота този критерий се използва, за да се разкрие действителната воля на законодателя и да се приложи правилно законът.

Съществен проблем в тази насока е невъзможността да бъдат точно дефинирани държавният и общественият интерес в стотиците и хиляди ситуации, които могат да възникнат. Тези две категории са с определяемо съдържание. За целите на правоприлагането това представлява съществено предизвикателство. В този смисъл напълно целесъобразен е опитът на науката да създаде система от условия за приложение на понятията държавен и обществен интерес. В Германия, където, както посочихме, се приема, че само държавата може да бъде изразител на обществения интерес, е въведена система от принципи за правоприлагане на обществения интерес в практиката: 1) отчитане на интересите на индивидуалните субекти; 2) стриктно нормативно регулиране на правомощията на държавните органи, свързани с употребата на обществен интерес, и 3) защитата на обществения интерес изисква постоянно наблюдение, контрол и действия от страна на държавните органи.

⁴⁵ По-подробно за конституционния институт на извънредното положение вж. **Цекъв, Б.** Конституционният институт на извънредното положение. С.: Артипо, 2022.

⁴⁶ Професор Кино Лазаров определя държавния и обществения интерес като първа вътрешна граница, предназначена да обезпечи избирането на най-ползното от възможните разрешения при ситуация на обвързана компетентност. По-подробно вж. **Лазаров, К.** Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност. С.: Феня, 2000, 47.

⁴⁷ Например, ако прокурор прецени, че е налице важен държавен или обществен интерес, той е длъжен да депозира протест в законния срок, с който да оспори законосъобразността на приет индивидуален административен акт (чл. 83, ал. 3, във връзка с чл. 16, ал. 1, т. 3 от АПК).

Формулировката „държавен и обществен интерес“ е работещ модел, който намери своето място в правоприлагането на АПК. Държавният и общественият интерес са твърде съществени, за да бъдат negliжирани, забравяни или изключвани. Те са реалност и елемент от функционирането на всяка съвременна демократична държава. Тяхното точно прилагане е въпрос на зрялост на обществото и институциите. Не е без значение и фактът, че както видяхме, формулирането и отстояването на държавния и обществения интерес са част от законодателството и системата за функциониране на администрацията във всяка съвременна демократична държава.

Какви са изводите, които могат да бъдат направени относно конфликта на интереси във връзка с изказаното по отношение на понятията „интерес“, „правен интерес“, „законен интерес“, „частен интерес“ и „обществен интерес“?

При стълкновението на обществен и частен интерес общественият интерес има статут на законен интерес. Той е определен от законодателя като приоритетен и доминиращ интерес. Чрез регламента за конфликт на интереси в глава осма на ЗПК законодателят брани, защитава и отстоява обществения интерес. В нормите, регламентиращи конкретни случаи на конфликт на интереси, законодателят забранява съответните дейности в частен интерес. Именно по този начин законодателят защитава обществения интерес и му придава статут на законен интерес.

Обратното е валидно за частния интерес. В тези конкретни хипотези частният интерес, който влияе върху обективното и безпристрастно изпълнение на задълженията на съответния държавен служител, е в позиция на неправилен, незаконен интерес. Това е така, защото законодателят е забранил изпълнението на съответните правомощия, ако е извършено в частен интерес. Нарушаването на тази забрана е правонарушение. Съществена гаранция срещу произвол е, че кога изпълнение на служебно задължение в частен интерес е забранено и следователно съответният частен интерес е незаконен се определя единствено и само в нормативен акт от висш порядък, какъвто е законът.

Общественият интерес не е равнозначен на държавния интерес. В контекста на конфликта между обществен и частен интерес първото понятие следва да се уплътнява с автентичното му съдържание. Неприемливо е разширяването му с държавен интерес поради известното различие между двата типа интерес.

Защо при възникнало противоречие, стълкновение, сблъсък между двата интереса общественият е предопределен да надделее, ако това е предвидено в закон? Отговорът се състои в по-голямата и мащабна легитимност на обществения интерес. Той черпи своята легитимност от търсенето, защитата и отстояването на общото благо. Като втори отговор на поставения въпрос се очертава началната недопустимост в условията на демократична държава обществени ресурси и власт да се използват в частен интерес.