

ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ „ЧЕРНОРИЗЕЦ ХАБЪР“
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ

МАРИНА МИХАЙЛОВА ДОЙЧИНОВА

СЪДЕБЕН КОНТРОЛ ПО ЗАКОНА ЗА ПРЕДОТВРЯВАНЕ И

УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

НА ДИСЕРТАЦИЯ ЗА ПРИСЪЖДАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНА И НАУЧНА СТЕПЕН „ДОКТОР“, ПРОФЕСИОНАЛНО НАПРАВЛЕНИЕ 3.6 ПРАВО ПО НАУЧНА СПЕЦИАЛНОСТ „АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И ПРОЦЕС“

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДЕСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1.Необходимост от изследването. Актуалност на темата.

Необходимостта от разглеждането на конфликта на интереси от гледна точка на правоприлагането произтича от наличието както на сравнително нов закон за конфликт на интереси, така и от неголемия обем на установени случаи на конфликт на интереси с влезли в сила административни актове или влезли в сила съдебни решения. Различията в тълкуването на нормите на ЗПУКИ от страна на Комисията и от друга - от Административен съд София - град и Върховния административен съд, който е оправомощен по силата на ЗСВ да уеднаквява съдебната практика на административни съдилища в страната. Необходимото време за провеждане на административното производство и съдебният контрол /който е в две съдебни инстанции/ все още не е достатъчно, за да бъде направен пълен и обективен анализ на съдебната практика по новата процедура, при различните законови хипотези на установяване и предотвратяване на конфликт на интереси и да се стигне до нейната еднаквост.

В настоящия етап особено важно е хармонизирането на вътрешното ни законодателство в областта на конфликта на

интереси, което е обусловено и от приемането на България в Европейския съюз и поетите от нея ангажименти за създаване на гъвкава правна уредба, която да бъде прилагана адекватно към различните проявни форми на конфликт на интереси.

Актуалността на темата се обуславя както от приемането и прилагането на общ закон, регулиращ обществените отношения в областта на конфликт на интереси, така и от международното регулиране на явлението конфликт на интереси, което цели да отговори на предизвикателствата на развитието на обществото и създаване на предпоставки за недопускане на конфликт на интереси в всички сфери на обществения живот. Като държава-членка на Европейския съюз, РБългария хармонизира законодателството си, включително и това по регулирането на конфликта на интереси с правото на Европейския съюз, който факт е причина за предприемане на законодателни реформи в този правен отрасъл. Законодателната уредба обаче представлява само един от факторите за успешна превенция и недопускане на конфликт на интереси, или в случай на установяване на такъв - неговото санкциониране, поради което правоприлагането и практиката на административните органи и съдилищата следва да бъде също в синхрон с целта на закона и в съответствие с Европейското законодателство и правоприлагане.

2. Предмет и задачи на труда.

ПРЕДМЕТ на настоящото изследване е **съдебният контрол**, осъществяван от съдилищата по ЗПУКИ. *Предметът* на изследване изисква предварително уточняване на смисъла, който при изложението на резултатите се влага в основните работни понятия: *конфликт на интереси; обществен интерес; частен интерес; имотна облага, лица, заемащи публична длъжност и свързани лица, елементи на правораздаването, процесуално легитимирани субекти и др.*

НАУЧНАТА ЗАДАЧА: същност и ефективност на съдебния контрол при установяване и предотвратяване на конфликт на интереси, както и аргументирано становище дали съдебния контрол е по-ефективен от този на КПУКИ.

Съобразно така определените предмет и цел на настоящото изследване се поставя следната **ЗАДАЧА:**

Задачата на дисертацията е обхватът на съдебния контрол, осъществяван върху актовете на административния орган /КПУКИ/, който осъществява функции по установяване и предотвратяване на конфликта на интереси в публичноправната сфера. С оглед

нуждата от хармонизиране на българското законодателство в тази сфера, в изследването е даден подробен анализ на съдебния контрол при сравнението му със законодателството на ЕС и правораздаването на Съдилищата на Европейския съюз. Определени са характеристиките на административното производство по ЗПУКИ като част от административния процес в широк смисъл. Посочени са недостатъците на съдебния контрол при първоначалната уредба със ЗПКИ /от 2009 до 2011 г./ и новата уредба след 1.04.2011 година, която регламентира съдебното производство по ЗПУКИ в унисон с процесуалната му уредба по АПК, съответстваща на начина на сезиране, допустимите доказателства и тяхното събиране, субектите, страните и участниците в съдебното производство, принципите на административния процес.

Даден е подробен анализ на необходимостта от двуинстанционността на съдебните производства. Този принцип на административното правосъдие е установен с разпоредбата на чл. 131 от АПК и предвижда разглеждането на административните дела на две съдебни инстанции. Съдебната практика показва, че двуинстанционността на административното производство съчетава ефективността и бързината на това производство. По този начин едновременно се осъществява конституционно предвидената гаранция за ефективното разрешаване на съдебните спорове в защита на правата на гражданите, юридическите лица и държавата и ефикасността на съдебния спор чрез спазване на принципа на бързина и процесуална икономия.

3. Методи на изследване.

Методите на изследването са комплексни. Значителна част от дисертацията е разработена на основата на сравнително изследване на литературни източници, имащи отношения към изучаваните проблеми, като са използвани **нормативистичния, интердисциплинарния метод и критичен анализ на съдебната практика**. Използван е **историко-правен** метод на изследване, с цел открояване на същността на възникващите в сферата на конфликт на интереси правоотношения. **Сравнително-правният** метод е реализиран с оглед необходимостта от изясняване на същността на съдебния контрол върху конфликта на интереси, като част от административно - правните отношения. В сравнителен аспект са разгледани редица проблеми относно правната уредба на други държави, както и обхвата на правна регламентация на

конфликта на интереси и съдебната практика по прилагане на закона.

4. Научна новост на дисертационния труд.

Дисертационният труд и първото комплексно изследване у нас на въпросите, касаещи съдебния контрол и правоприлагането областта на обхвата на конфликта на интереси. Научните приноси следва да бъдат отнесени към категорията „Обогатяване на съществуващите знания”. Докторантът се е опитал да предложи новост в изследването на някои проблеми, по съществени сред които са:

1. В Глава първа е направен сравнителноправен анализ на актовете на ЕС относно конфликта на интереси и неговите типове (потенциален, привиден, реален), връзката им с корупцията и забраните на европейските служители с цел избягване на конфликт на интереси.

2. Изследват се принципите на законност, съразмерност, недопустимост, злоупотреба с власт, безпристрастност, независимост и др. по Европейския кодекс за добро поведение на администрацията. В решенията на Съда на ЕС се изследва реалността на конфликта на интереси, основният интерес на ЕО, недостатъчността на хипотетичен риск при установяване на конфликт на интереси и задълженията за прилагане на самоотводи и отводи на длъжностните лица.

3. Процедурата по прилагането на закона е разгледана като част от съвременния административен процес в широк и тесен смисъл. Тук са изяснени и характеристиките на правораздаването, ролята на комисията, включително дейността на КПУКИ като административен орган. Изказва се идеята за съчетаване на принципите на административното производство по ЗПУКИ и АПК, както и необходимостта от съответствието им с европейския административен процес.

4. Предпоставка за разглеждането на съдебния контрол е изясняването на белезите на административното правосъдие спрямо процедурата по ЗПУКИ. Тук се изследват различните теоретични конструкции и се формират интересни и правилни изводи.

5. Изследват се субектите, публичните длъжности в определени групи и техните характеристики, включително и понятията свързани лица, наличност на частен интерес и облага и забраните за преодоляване на конфликта на интереси.

6. Разисквана е темата за участието на прокурора в административното производство и възможностите за ангажиране в събирането на доказателства.

7. Подробно са развити хипотезите за нищожност и унищожаемост на актовете, наличието на различни пороци и техните последици.

8. Направен е детайлен анализ на процесуалното качество на Комисията за конфликт на интереси като страна в административното производство от гледна точка на приложимия закон и съдебната практика. Тук се изясняват и терминът забрана и се развиват хипотезите на забраните за публичните длъжности. Забраните подробно се анализират. Поставя се интересният въпрос за сложния фактически състав на нарушение и забрана, на частен интерес или облага и на института за несъвместимостта.

9. Аргументирано е предложението за тълкуване на установяване наличието на конфликт на интереси по Глава втора от ЗПУКИ при наличие на три са кумулативните предпоставки: 1. Лицето да заема публична длъжност; 2. Да е нарушена някоя от забраните по Глава втора от ЗПУКИ; и 3. Нарушението да води до конфликт на интереси по закона.

10. Разгледани са изискванията за деклариране на несъвместимост и частен интерес при заемане на длъжността, по време на изпълнението, при настъпили промени в длъжността и след освобождаването от длъжност. Изразено е мотивирано становище за премахване на изискването за деклариране на несъвместимостта при заемането на съответната длъжност по чл. 12, т. 1 от ЗПУКИ по този общ закон тъй като всяко лице, заемащо публична длъжност декларира обстоятелства, водещи до несъвместимост за заемането ѝ, поради което декларирането на тези обстоятелства повторно е излишно, с оглед изпълнението на целите на несъвместимостта с подадената декларация по всеки от специалните закони, регламентиращи този институт.

11. Дискутира се правната природа на отнемането по чл. 33 от ЗПУКИ като принудителна административна мярка и сходствата и различията ѝ от имуществената санкция, като се предложени законодателни промени. Обсъдена и възможността да отпадне редакцията на чл.33, ал.2 от ЗПУКИ, по следните съображения:

Касае се за отнемане на трудово възнаграждение, което е посочено като основно право на гражданите в чл. 48, ал.5 от Конституцията. В този смисъл е Р №14/23.112000 г. на КС по к.д. №12/2000 г. С оглед на това е недопустимо да се отнема трудовото възнаграждение на лицето, за периода конфликтът е бил укрит. Сега действащите разпоредби на чл. 33, ал.2 и ал.3 от ЗПУКИ се покриват като съдържание и внасят неяснота в тълкуването и прилагането на тези

норми. Те имат санкционен характер и следва да се прилагат стриктно, без разширително тълкуване. Трудовото възнаграждение не е това, което е породило конфликт на интереси, тъй като този конфликт се поражда от сключените договори или привилегии, които публичното лице е получило или е дало възможност на свързани с него лица да получат.

12. Административнонаказателните разпоредби се разглеждат в паралел по ЗПУКИ и ЗАНН и са посочени приликите и разликите им. Обсъдени са решения на съдилищата относно преклузивните и давностни срокове при налагане на наказанието, неподаване на декларация като маловажен случай и възможностите за колизия между сроковете по двата закона.

5.Обем и структура на дисертационния труд.

Дисертацията съдържа 197 машинописни страници. В структурно отношение се състои от увод, две глави и заключение. В края са приложени библиография, предложения за законодателни промени, юрисдикционна практика на Съда на Европейския съюз и съдебна практика на националните съдилища.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1.Увод.

В първата част на дисертацията се посочват актуалността и значимостта на темата. Определят се предметът и задачата на изследването.Уточняват се понятията „конфликт на интереси”, „частен интерес”, облага” и „съдебен контрол”. Формулирани са основните цели и задачи, които изследването си поставя.

2. Глава първа.

§.1. Понятие за конфликт на интереси.

В параграф първи се разглежда регламентацията на конфликта на интереси в правото на Европейския съюз и дадените дефиниции за това понятие. Разгледани са основните задължения на длъжностните лица и другите служители на Европейския съюз, по отношение на които са въведени строги изисквания относно конфликта на интереси, като целта на тези мерки е при изпълнението на служебните си задължения длъжностното лице да се ръководи единствено от интересите на съюза.

Направен и анализ на редица актове на ЕС, касаещи конфликта на интереси в публичната сфера. Така например с Регламент /ЕС, Евратом/№1023/2013 година на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година, с който е изменен **Правилника на длъжностните лица на европейския съюз** и на Условието за работа на другите служители на Европейския съюз са приети изменения на разпоредбите, касаещи недопускане на конфликт на интереси от длъжностните лица.

Посочено е детайлизирането на уредбата на конфликт на интереси е извършено в **Ръководството за задълженията на длъжностните лица и служителите на Европейския парламент /Кодекс за добро поведение/**.

Разгледани са и относимите норми на друг европейски нормативен акт - **Кодекса за поведение на комисарите**, приет от 2004 година са създадени правила във връзка с предотвратяване на евентуален конфликт на интереси по отношение на членовете на Европейския парламент.

Направен е анализ и на Европейският кодекс за добро поведение на администрацията, който регламентира задълженията на органите и институциите на Европейския съюз, администрацията и служителите следва да спазват в отношенията си с гражданите. Целта на Кодекса изрично е насочена към подробно изясняване на практика прокламираното в Хартата на Европейския съюз за основните права и свободи право на добро административно обслужване. За изпълнението на посочената цел длъжностното лице следва да се ръководи от принципите, посочени в Кодекса, като най-тясно свързани с предотвратяване на конфликт на интереси са следните:

а/законност;

б/съразмерност;

в/недопустимост на злоупотреба с власт;

г/ безпристрастност и независимост.

Изследвани са норми във връзка с конфликта на интереси, които се съдържат и в Регламент /ЕО, Евратом/№1606/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, с които се регламентират редица задължения, свързани с предотвратяване на конфликт на интереси по отношение на лицата, имащи функции при съставянето и изпълнението на бюджета, както и забрана, която е въведена в регламент №1605/20002 г. е връзка с процедурите по възлагане на обществени поръчки, за които се предвижда, че не се възлагат обществени поръчки на кандидати или оференти, които по време на процедурата по възлагане са в конфликт на интереси.

Посочени са и решения на Съда на Европейския съюз, с които се е произнасял по казуси, свързани с конфликт на интереси.

§2. Правно - исторически генезис на нормативната регламентация в България

Параграф втори е посветен на законодателството на България от 1978 година до приемането на ЗПУКИ.

Началото на правната уредба на конфликта на интереси е поставено непосредствено след освобождението на България и създаването на държавното устройство на страната ни като конституционна монархия.

В Конституцията на Българското княжество /приета на 16.04.1979 г., изм. 15.05.1893 г. и 11.07.1911 г. / В Глава XII – „За гражданите на българското княжество“, в дял II - За държавната и обществена служба е предвидена уредба за държавните служители, която макар и много обща въвежда принципа, че само български поданици могат да заемат длъжности по държавна, обществена и военна служба, като по изключение такава служба може да бъде заемана от чужденци, но с разрешение на Народното събрание за всеки конкретен случай.

Разпоредби, съдържащи забрани за конфликт на интереси по отношение на чиновниците са се съдържаели в редица закони, действащи след 1878 година.

Първите разпоредби, въвеждащи забрани за всички чиновници и служащи лица се съдържат в Указ №894 на княз Александър Първи. Съгласно съдържанието на Указа, той е предназначен да бъде „привременен правилник, който да има силата на закон“ до приемането на изричен Закон за чиновниците. По силата на чл. I и чл. II на Указ №894 се въведени редица забрани за чиновниците и служащи лица, като неспазването им е скрепено със съответни санкции.

Следващият нормативен акт е бил Закон за чиновниците, който вече регламентира цялостно статутът на държавните чиновници, като държавен чиновник е лице, което изпълнява държавна служба, предвидена /учредена/ от закона, и за която получава заплащане от държавното съкровище.

С втория Закон за чиновниците по гражданското ведомство /обн. ДВ бр.25/01.02.1906 г./ е стеснено приложното поле на първоначалния закон, като той се отнася само за чиновниците, които получават заплата над 1200 лева годишно.

През 1903 година е приет Закон за чиновниците по гражданското ведомство /ЗЧГВ/, в чл. 1 на който е ограничено приложното поле на

34 от 1882 година, като е ограничено приложното поле на закона по отношение на чиновниците, като този закон е приложим само за чиновниците, които са били назначени на държавна служба от Княза, от министрите или от други началници на учреждения, т.е. той е засягал само чиновниците в висшите нива на държавната администрация.

С Указ №19/22.02.1907 г. е утвърден **Закон за сдружаванията на чиновниците и служащите, а по-късно и Законът за преследване на незаконнообогатените чиновници.**

Последният закон относно изпълняването на държавна служба до приемането на КТ през 1951 година относно изпълняването на държавна служба до приемането на КТ през 1951 година е бил Законът за държавните служители от 1922.

Направен е сравнителен анализ на разпоредбите за конфликт на интереси в сега действащият Закон за държавния служител, като са очертани различията между:

А. Регламентацията на конфликта на интереси по отношение на държавните служители, работещи по **служебно правоотношение**; и

Б. По отношение на **лицата, работещи по трудово правоотношение** в държавната администрация. Конфликтът на интереси първоначално е регламентиран от нормата на чл. 107 а от КТ, с която са въведени допълнителни условия по отношение на тази категория работещи.

§3. Сравнително - правен анализ на първият приет Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси.

Изложението в този параграф е посветено на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, в сила от 01.01.2009 година, се направи обща правна уредба на правното понятие „конфликт на интереси”, приложима за всички сфери на публичния сектор. Посочено е, че в първоначалната си редакция, правната уредба на съдебния контрол беше доста несъвършена и даваше е една „смесена” система на установяване на конфликт на интереси и съдебния контрол върху решенията на комисиите по чл. 25 от закона, с които се установяваше такъв конфликт на интереси. Глава шеста от ЗПРКИ /чл.23 до 31/ уреждаше както процедурата по произнасяне на административния орган по установяване на конфликт на интереси, така и крайната фаза на този контрол - съдебната. Компетентните административни органи, които имаха правомощия да се произнасят по установяване на конфликт на интереси бяха комисиите по чл. 25 от закона, които са следните:

1. постоянна комисия към Народното събрание;
2. постоянни комисии от общински съветници - към съответния общински съвет;
3. комисия към Висшия съдебен съвет;
4. главният инспекторат към Министерския съвет;
5. инспекторати към органа по избора или съответни служители, упълномощени от него.

Спорните от правна гледна точка въпроси, които пораждаше съдебното производство по установяване на конфликт на интереси и налагане на съответните санкции при старата редакция на ЗПРКИ /отм. наименование на закона/ бяха в няколко насоки:

1. В зависимост от субектите, по отношение на които е изготвен доклад по чл. 26, ал.4 от ЗПРКИ;

2. На второ място процедурата по отменената разпоредба на чл.30 от ЗПРКИ беше в отклонение от административния процес, с въвеждането на правната фигура на възлагане на ВАС на правомощия да налага предвиденото в този закон административно наказание и да се произнася по приложението на чл. 33, ал.2 и 3 от закона в случаи, когато административния акт, с който е установен конфликт на интереси по чл. 28, ал.1 от закона /в случаите на произнасяне на административните органи с мотивирано решение въз основа на изготвен доклад по чл. 26, ал. 4/ е влязъл в сила. В тези случаи на ВАС бе възложена функцията по изпълнение на влязъл в сила административен акт, без да осъществи основните си конституционни и законови правомощия да извършва контрол за законосъобразност на административните актове.

Изложението в параграф трети е отразило измененията, които водят до по-прецизна правна уредба в ЗПУКИ, които са в няколко насоки:

- А. Разширяване на понятието „**частен интерес**“. допълнен изразът „**длъжност**“.

- Б. Втората насока с изменението на закона е създаването на централизиран орган, който да предотвратява и установява конфликт на интереси - **Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ)** (комисията), която да бъде постоянно действащ орган, състоящ се от петима членове, с мандат от пет години.

В същото време се запазват досега съществуващите комисии по чл. 25, ал. 2, т. 1 до 5 от закона. При изменението на закона тези комисии имат ограничени правомощия по подаване на сигнал до комисията и събиране на информация и представяне на свързаните с нея документи на КПУКИ.

В. Третата и важна насока е уредбата на **съдебният контрол** върху актовете на комисията. Оспорването на решенията на комисията, с които е установила конфликт на интереси, може да бъде оспорено от заинтересованото лице пред съда по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) - чл. 26, ал. 5. Предвидена е възможност прокурорът да подаде протест до съда в едномесечен срок от съобщаването на решението на комисията - чл. 26, ал. 6 от закона. Обжалването на издадените наказателни постановления от председателя на комисията се оспорва по реда на ЗАНН.

Г. За пръв път се въведе забрана, целяща предотвратяване конфликт на интереси **след прекратяване изпълнението** на публична **длъжност или дейност**. Със създаването на нов чл. 20а в глава пета от закона се въведе забрана за лице, което е заемало публична длъжност и е освободено от длъжността въз основа на влязъл в сила акт, с който е установен конфликт на интереси, да няма право в продължение на една година от освобождаването да заема публична длъжност.

Отразени са измененията в **административнонаказателните разпоредби**, които са в няколко аспекта: увеличаване на минималните и максимални размери на глобите; отмяна на разпоредби, които са прилагани противоречиво от съдилищата.

Подчертано е изрично, че новата редакция на закона е посъвършена и е довела до премахване на съществуващите несъвършенства, които най-вече са породени от произнасянето по конфликт на интереси от еднолични, а не от колективни органи и от съда.

§4. Правен статут на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и процесуалното ѝ качество в производството по ЗПУКИ.

В този параграф е направено задълбочено изследване на правния статут на КПУКИ. Разгледан е в теоретичен аспект административния процес в широк и тесен смисъл, като е посочено, че административно производство пред Комисията, по своята правна същност е част от административния процес в широк смисъл.

Посочено е, че **предметът** на производството по ЗПУКИ обхваща издаването, оспорването и изпълнението на административни актове, а производството по налагане на административни наказания по Глава девета от своя страна препраща към разпоредбите на административнонаказателното производство.

Като колегиален административен орган КПУКИ притежава всички белези на орган на изпълнителната власт, като: осъществяващ функциите на държавата чрез юридически властнически актове, които едностранно създават правила за поведение или конкретни правоотношения съобразно пределите на тяхната компетентност. Нейната правосубектност възниква с факта на създаването ѝ по силата на закон. В същото време комисията притежава ѝ специфични особености, свързани с дейността ѝ в областта на регулиране на определени обществени отношения в публичния сектор, конкретно в областта на конфликта на интереси.

КУПКИ е определена като **специализиран, независим, постоянно действащ държавен орган** за проверка и установяване на конфликт на интереси по отношение на лицата по чл. 3 от ЗПУКИ. С оглед на законовия ѝ статут тя притежава **белезите на орган на изпълнителната власт**.

Прието е, че дейността ѝ се осъществява на принципите на **законност, публичност, прозрачност** и политически неутралитет.

Разгледана е приложимостта на основните принципи, на които се подчинява административния процес, и в частност производството по ЗПУКИ, които са нормативно регламентирани и дефинирани в АПК са законност, съразмерност, служебно начало, самостоятелност и безпристрастност, достъпност, публичност, прозрачност и последователност и предвидимост. Посочено, че тези принципи съответстват и на принципите на европейското право и процес, които все повече се прилагат в българското административно производство и административно правораздаване.

§5. Административното производство пред Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

Параграф пети е посветен на административното производство пред КПУКИ, което също се развива по реда и правилата на АПК, като тя постановява индивидуални административни актове /решения и определения/. Комисията издава и наказателни постановления, като по отношение на тях е приложима процедурата по ЗАНН за установяване на административно нарушение и налагане на административно наказание. В посочения смисъл Комисията извършва и административнонаказателна дейност.

Откриването на производството пред Комисията е регламентирано в чл. 23 от ЗПУКИ и съгласно ал.1 на цитираната норма се извършва по три начина:

1. **По сигнал**, подаден до Комисията, като сезирането се извършва от следните категории лица, организации и държавни органи, които могат да инициират началото на производството пред административен орган и това са:

а/ по инициатива на компетентния орган;

б/ по искане на гражданин, което означава, че всеки български гражданин може да упражни даденото му право да сезира комисията, без да е необходимо да обосновава наличието на правен интерес. В случая всеки гражданин действа в защита на обществения интерес.

в/ от организация - в която категория се включват юридически лица или сдружения на юридически или физически лица, които са организационно обособени по силата на закон. /§1, т.2 от ДР на АП8/. Най-често при сезирането на комисии по чл. 25, ал.2 до изменението на закона са сдружения с нестопанска цел, чиито цели в Устава предвиждат защита на обществените интереси.

г/ в предвидените от закона случаи - прокурорът, омбудсманът, по-горестоящият или друг държавен орган.

2. Втората хипотеза за образуване на производство е по **решение на Комисията**, или така нареченото „самосезиране”.

3. Третото основание за откриване на производство пред Комисията е **искане на лице, заемащо публична дейност**.

4. **по чл. 24, ал. 3 от ЗПУКИ** - от органа по избора или назначаването или от съответната комисия по чл. 25, ал.2, т.1 и 3, които имат задължения /за разлика от предходните хипотези, които регламентират правото на ФЛ и ЮЛ и други лица по закон да сезират/ за незабавно сезиране чрез сигнал на КПУКИ, заедно с прилагане на заверени копия от документите, относими към сигнала.

Не се допуска сезиране на Комисията по анонимен сигнал - чл. 23, ал.2 от закона.

Като част от производството пред Комисията е задължението ѝ да събере доказателства, да изслуша лицето, заемащо публична длъжност, по отношение на което се установява конфликт на интереси, както и да му даде възможност да направи възражение. Допустимите доказателства в административното производство са всички, които АПК предвижда – писмени доказателства, документи и сведения, представени от страните и от трети, неучастващи в производството лица, пояснения от страните, гласни доказателства, експертизи. Ограничения в доказателствата и доказателствените средства не са налице в производството пред Комисията, като преценката кои от тях са необходими за изясняване на фактите по преписката е предоставяна на административния орган. Към

доказателствата се приобщават и всички документи, които са изпратени заедно с подадения сигнал и документите, представени от съответните комисии по чл.25, ал.2, т.1 и 3, съответно от органа по избора или назначаването.

С решението си КПУКИ може да установи конфликт на интереси или да приеме, че не е налице такъв. Решението следва да бъде мотивирано, като правните изводи следва да се обосновани от събраните по преписката доказателства. Решението се съобщава на: заинтересованото лице, на органа по избора или назначаването, на съответната комисия по чл.25, ал.2, т.1 и 3, както и на окръжната прокуратура по седалището на органа, съответно по т. 2 и 3 на чл. 25.

ГЛАВА ВТОРА

СЪДОПРОИЗВОДСТВО ПО ЗАКОНА ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

§1.Материалноправни и процесуални предпоставки и субекти в съдебното производство.

В Параграф първи е разгледано правораздаването като такова възстановяване на законността, което се състои в разрешаване със сила на присъдено нещо на правни спорове от неутрален и независим орган с участие на страните по спора. Подчертано е, че съдебната /павораздавателната/ власт е възложена от Конституцията на РБългария на съдилищата. Отразени са елементите на административното правораздаване според акад. Стайнов, според посочената от него дефиниция, които са следните:

а/ наличие на административен спор, предпоставка за възникването на който е наличие на **редовен административен акт**;

б/ **сезиране на съда**, който е длъжен да се произнесе.

Тук е отделено място за подаването на жалба срещу решения на КПУКИ, което има две важни последици, относими и спрямо всички редовни жалби, подадени в срок и това са:

1. "Суспензивен ефект" на жалбата, предвиден в чл.166, ал.1 от АПК, и съгласно който оспорването спира изпълнението на административния акт.

2. Втората последица от подаването на жалба е възникване на задължение на съда да се произнесе по допустимостта и основателността на същата.

в/ наличие на **състезателно производство**, което се определя от три фактора: процесуална равнопоставеност, противоположност на твърденията и независим водещ процеса съдебен орган. За разлика от производството по ЗПУКИ пред административния орган, което е едностранно, съдебното производство задължава съдът да предостави равни права на страните да обосноват и докажат твърденията си.

г/ **правораздавателният орган не е страна по спора и същият е независим при решаването на правния спор.** Гарантирането на независимостта на съда се извършва и чрез процесуални изисквания, като предвидения инстанционен контрол на съдебните актове/чл.208 и сл. от АПК/; разглеждане на делото от друг състав при връщането му поради съществено нарушение на съдопроизводствените правила или при необходимост от изясняване на нови факти, за които не са достатъчни писмени доказателства /чл. 222, ал.1 и 2 от АПК/; вземане на решение от състава на съда, съобразно съвестта и вътрешното убеждение на всеки съдия.

д/ произнасянето на съда с **решение, което има сила на присъдено нещо.** В тази връзка е изяснено, че решението на съда по административно дело, в частност по административен спор с предмет установяване на конфликт на интереси се ползва със сила на присъдено нещо.

Разгледана е регламентацията на съдебния контрол върху актовете на Комисията, като в тази връзка са анализирани основните понятия, използвани от ЗПУКИ: „конфликт на интереси“; „облага“ и „частен интерес“, които в най-голяма определят обхвата, предмета и целите на закона.

Понятието „**конфликт на интереси**“ съгласно чл. 2, ал.1 от ЗПУКИ е дефинирано като ситуация, при която лице, заемащо публична длъжност има частен интерес, който може да повлияе върху правомощията или задълженията му по служба. Съгласно това определение могат да бъдат разграничени три основни кумулативни елемента, при наличието на които възниква или би могъл да възникне конфликт на интереси и те са следните:

I. Заемане на публична длъжност от лице, попадащо в обхвата на чл. 3 от ЗПУКИ; Направен е подробен анализ на лицата, заемащи публични длъжности по чл. 3 от ЗПУКИ, посочени са законовите несъвършенства в изчерпателното им изброяване, както и е проследена практиката на съдилищата.

II. Наличие на частен интерес.

III. Извършено нарушение на забраните по Глава Втора и Пета от ЗПУКИ.

Първият елемент за наличие на конфликт на интереси са правните субекти, по отношение на които са приложими разпоредбите на закона е **заемане на публична длъжност от лице, попадащо в обхвата на чл. 3** от закона. Направен е подробен анализ на лицата, заемащи публични длъжности по чл. 3 от ЗПУКИ, посочени са законовите несъвършенства в изчерпателното им изброяване, както и е проследена практиката на съдилищата.

Вторият кумулативен елемент на понятието конфликт на интереси е наличието на **частен интерес**, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. Определението на понятието „частен интерес“ също е дадено в чл. 3, ал.2 от ЗПУКИ, като облага от материален или нематериален характер за лицето, заемащо публична длъжност или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение. Това понятие включва следните важни особености:

1. наличие на облага, която може да бъде от материален или нематериален характер;

2. тя може да бъде лично са самото лице, заемащо публична длъжност или в полза на свързани с него лица;

3. облагата се получава с определена цел, която представлява упражняване на влияние върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията или задълженията на лицето, заемащо публична длъжност.

В аспекта на обсъдените по-горе основни понятия по чл. 2 и 3 от ЗПУКИ, следва да бъде включено и понятието „**свързани лица**“ по смисъла на §1, т.1 от допълнителната разпоредба /ДР/ на ЗПУКИ. Това понятие е обективно в пряка връзка с правната фигура на „частен интерес“ по чл. 2, ал. 2 от закона, като облага от материален или нематериален характер за лицето, което заема публична длъжност или за свързани с него лица. Посочени са правните характеристики на понятието.

Разгледан е **предметът на съдебно оспорване** по реда на АПК и Глава трета от ЗПУКИ, който е решението на Комисията, с което е установила конфликт на и интереси, като е подчертано, че това решение може да бъде оспорено от заинтересованото лице пред съда по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

Акцентирано е върху разпоредбата на чл. 27, ал. 4 от ЗПУКИ, по силата на която решението на Комисията се съобщава на:

1. заинтересованото лице;
2. органа по избора и назначаването;
3. съответната комисия по чл. 25, ал.2, т.1 или 3;
4. окръжната прокуратура по седалището на органа, съответно по т.2 или 3.

Тук е подробно мотивирано становището на автора относно кръга на лицата, на които се изпращат съобщения за решението, което дава качеството на изброените органи и лица като страни в административното производство, разполагащи с право на оспорване на постановеното решение. Поради това тълкуването на нормата е критично във връзка с ограничаването на кръга на лицата, имащи право на жалба или протест само до заинтересованото лице и прокурора.

Определена е и ролята на прокурора, който съобразно правната регламентация в АПК /чл.16/ на има правен статут на страна в административния процес, което е изрично подчертано с ал. 2 от текста, според която „прокурорът упражнява предоставените му от закона права съобразно правилата, установени за страните. От друга страна прокурорът има право на преценка, кога неговото участие в процеса се налага от важен държавен или обществен интерес.

Очертан е предметът на съдебния спор пред административните съдилища е законосъобразността на решението на КПУКИ, съобразно изискванията на чл. 146, ал.1 АПК. В контекста на изчерпателно изброените основания за незаконосъобразност решението на комисията може да страда от всеки от изброените пороци:

а/ **Нищожност** на решението;

б/Изискването за **форма**;

в/**Съществени нарушения на съдопроизводствените правила**;

г/ **Материална незаконосъобразност** на решението по чл. 146, т. 4 от АПК, която обхваща всички хипотези на нарушение на материалноправни норми, които пораждат, изменят или погасяват права;

д/ Порокът **несъответствие на административния акт с целта на закона**.

В §1 е обсъдено и **процесуалното качество на Комисията** в съдебното производство, която има качеството на страна в административното съдебно производство съгласно разпоредбата на чл.15, ал.1 от АПК. Конкретни разпоредби в ЗПУКИ по отношение на процесуалното качество на комисията липсват, поради което са приложими процесуалните норми на АПК. В случаите, когато

съдебното производство е иницирано от физическото лице, по отношение на което е установен конфликт на интереси или по протест на прокурора, комисията ще има качеството на ответник по делото. В други случаи - когато решението на комисията е отменено от първоинстанционния административен съд, комисията ще има качеството на касационен жалбоподател в касационното производство - чл.210, ал.1 от АПК. При законодателната уредба, дадена с ЗПУКИ не съществува хипотеза, в която комисията да има качеството на жалбоподател в първоинстанционното съдебно производство. Конституирането на страните се извършва от съда съобразно разпоредбата на чл. 153, ал.1 от АПК.

Направен е анализ на преодоляване на спора в съдебната практика за процесуалното качество на Комисиите по чл. 25 от ЗПУКИ, като съществуваше различно тълкуване на този въпрос в АС и във ВАС. В част от съдебните решения се поддържаха становище, че комисиите по чл. 25, които изготвят доклад и сезират съда с искане за установяване на конфликт на интереси, нямат качеството на страна и не следва да бъдат конституирани като такава в съдебното производство. С няколко решения на петчленни състави на ВАС този спор бе решен в полза на другото становище, което обосноваваше качеството на страна на съответната комисия, която има всички права на страна в съдебния спор - да представя доказателства, да прави искания до съда за събиране на такива, които не се могли да бъдат събрани или не са представени от трети лица, въпреки изпратените писма за предоставянето им на комисията. Изрично е подчертано, че с цитираните решения ясно и категорично бе решен правния спор за процесуалното качество на страна в съдебното производство на комисиите по чл. 25, ал.2 от ЗПУКИ, като мотивите изцяло се споделят от автора.

Процесуалното качество на Комисиите за установяване на конфликт на интереси по чл. 25, ал. 2 ЗПУКИ, в редакцията преди изменението на закона следва да се определи като административен орган със специална компетентност – да извърши проверка за наличие на конфликт на интереси, чл. 25, ал. 2 във вр. с ал. 1 ЗПУКИ, и ако установи конфликт – да сезира съответния компетентен съд – чл. 27а, ал. 2 ЗПУКИ, редакция към процесния период. Законодателят е разписал точно правомощията, които Комисията има, за да реализира тази си компетентност – чл. 26 ЗПУКИ. Част от правомощията са задължителни, а други – по преценка на Комисията. Задължително Комисията събира доказателства от значение за случая, изслушва лицето и изготвя доклад – ал. 1 и 4 на чл. 26 ЗПУКИ. При необходимост, Комисията

може да изисква информация от лицето и други субекти – ал. 2 и 3 на чл. 26 ЗПУКИ.

Разгледани са допустимите доказателствени средства в първоинстанционното и касационно съдебно производство, съдържанието на съдебното решение, което следва да отговаря на изискванията на чл. 172а от АПК и като правомощията на съда, определени в чл. 172 и чл. 173 от АПК и действието на решението по чл.177 АПК.

§2. Юридическо съдържание на забраните, водещи до конфликт на интереси.

Параграф 2 е посветен на юридическия характер на забраните по Глава втора от ЗПУКИ /чл.5-11/. Разгледано е понятието „забрана” като термин и като правна норма, предвиждаща, че извършването на забранени от закона деяния водят до извършване на престъпление или друго правонарушение. В ЗПУКИ нарушаването на забраните, предвидени в него водят до установяване на административно нарушение, което има като резултат установяване на противоправното поведение с административен акт, налагане на административно наказание и/или имуществена санкция, както отнемане на предмета на това правонарушение или неговата парична равностойност.

Забраните при изпълнение на публична длъжност са регламентирани в разпоредбите на Глава втора от ЗПУКИ. Регламентацията на нормите от чл. 5 до чл. 11 дават обща характеристика на определен вид нарушение, водещо до конфликт на интереси, без да ги изброява изчерпателно, предвид изключителното разнообразие и конкретика на всяко действие или поведение в дейността на лицата, заемачи публична длъжност, които биха довели до определянето му като конфликт на интереси и подвеждането на конкретни юридически факти към определена правна норма.

Подчертани са общите белези, които важат за всички забрани по чл. 5 до 11 от ЗПУКИ, изразяващи се в следното:

Всяка от разпоредбите на глава втора определя ограничение, които законодателят е поставил по отношение на публичните длъжности, целта на които е превантивна - да се отстранят всички съществуващи пречки на лицето, което заема публична длъжност още преди започване на нейното изпълнение, както и санкционна - да бъдат наложени санкции по ЗПУКИ при допуснато нарушение по някоя от забраните по чл. 5-11 от ЗПУКИ. За разлика от посочените по-горе закони, тълкуването на разпоредбите на чл. 5-11 следва

винаги да бъде извършвано едновременно с целта на този закон, дадена в Глава първа - общи разпоредби, како се имат предвид дадените дефиниции за „конфликт на интереси“, „частен интерес“ и „облага“ по чл. 2 от закона. Следователно при нарушаване на забраните по чл. 5 до 11 следва да бъде осъществен сложен фактически състав, който изисква освен нарушението на конкретната забраната в някоя от хипотезите по Глава втора, така и наличие на частен интерес и получаване на облага по смисъла на чл. 2, ал. 2 и 3 от закона. Този правен извод следва от цялостното тълкуване на целта на ЗПУКИ. ЗПУКИ регулира обществените отношения, регламентиращи правилата за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси на лица, заемащи публични длъжности - чл. 1 от закона. В този смисъл той се явява **общ закон** спрямо всички останали закони, въвели като правен институт "конфликт на интереси", по отношение на лицата, заемащи публични длъжности.

В този параграф е разгледан детайлно и задълбочено **ИНСТИТУТЪТ на НЕСЪВМЕСТИМОСТТА**, съгласно регламентацията му по чл. 5 от ЗПУКИ, и са посочени разликите между института на несъвместимост, регламентиран в чл. 68 от Конституцията, и от останалите проявни форми, уредени на законово ниво в РБългария. След като е направено сравнение между отделните законови решения и дадената правна уредба на изискванията и последиците от установен конфликт на интереси по ЗПУКИ, е изразено категорично становище, че **законодателството на РБългария прави разграничение между двата института и визира различни основания за възникването и установяването им. Правните последици са различни, независими една от друга и не се налага законодателна промяна по цитирания текст. Обратното би означавало цялостна промяна в регламентацията на института на несъвместимост в българското законодателство.**

Разгледана е поотделно всяка забрана по Глава втора, като се посочени противоречиви решения в практиката и е дадена ясна позиция относно начина на тълкуването и прилагането им. Сравнени са сходни правни норми със уредбата в Франция и Люксембург.

Аргументиране е становището, че по отношение на всички правни норми от Глава втора /вкл. и по чл. 5/ важи общата цел на закона, която определя като елемент от **фактическия състав на установяване на конфликт на интереси три кумулативни предпоставки**: 1. лице, заемащо публична длъжност /изчерпателно изброени в чл. 3 от закона/; 2. нарушение на някоя от разпоредбите

на закона, също изчерпателно регламентирани в Глава Втора и Трета от него и 3. това нарушение да е водело конфликт на интереси, така, както е дефиниран в чл. 2 от закона. Липсата на една от трите кумулативни предпоставки е основание за приемане на липса и на конфликт на интереси по смисъла на ЗПУКИ. Поради това нарушението по чл. 5 от ЗПУКИ следва да бъде обсъждано и тълкувано във връзка с разпоредбата на чл. 2 от ЗПУКИ.

§3. Правно значение на декларирането по ЗПУКИ.

Този параграф има за предмет декларирането, регламентирано в Глава трета на ЗПУКИ е дадена законовата уредба на видовете декларации, които следва да бъдат подадени от лицата, заемащи публични длъжности, представляващи видовете способности за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Така предвидената регламентация урежда няколко вида декларации, които следва да бъдат подадени от лицата, заемащи публични длъжности, като декларирането на частен интерес се извършва в следните времеви периоди:

а/ първоначално деклариране на обстоятелства - при заемането на длъжността;

б/ деклариране на частен интерес по време на изпълнение на длъжността - който може да възникне по конкретен повод, но не е съществувал към момента на първоначалното заемане на конкретната длъжност. Посочени са и сроковете за подаване на декларациите.

Аргументирана е тезата на автора, че следва да бъде преосмислен **изобщо въпросът дали следва да бъде декларирана несъвместимостта при заемането на съответната длъжност** по чл. 12, т. 1 от ЗПУКИ по този общ закон тъй като всяко лице, заемащо публична длъжност декларира обстоятелства, водещи до несъвместимост за заемането ѝ, поради което декларирането на тези обстоятелства повторно е излишно, с оглед изпълнението на целите на несъвместимостта с подадената декларация по всеки от специалните закони, регламентиращи този институт. Единствено настъпването на несъвместимост в хода на изпълнението на длъжността и установяване на конфликт на интереси в резултат на несъвместимост следва да бъде уредено от ЗПУКИ. Този извод следва и от разпоредбата на чл.14, ал.3, която освобождава публичните личности от подаване на декларации по чл. 12, т.2 при промяна на длъжността, но оставащо задължено лице по чл. 3 от ЗПУКИ. По същият начин следва да бъде регламентирана и хипотезата на чл.12, т.1 и чл. 13, т.1 и 2, за да

бъде избегнато противоречието между законовите разпоредби на чл. 12 и 13 и чл. 14 от закона, при липса на основателни мотиви за това.

Дадено е и тълкуване и разпоредбата на чл. 15 от ЗПУКИ, която е свързана с подаването на декларациите по чл. 12, т.3 от закона – декларация за на настъпила промяна на обстоятелствата по 1 и 2 на същия текст, според която ако в специален закон е предвидено друго, то това деклариране не е задължително за лицата, заемащи публични длъжности по чл. 3 от закона.

Обсъдени са хипотезите, за които е относимо изключението по чл. 15, а именно:

а/ промяна в обстоятелствата за несъвместимост по смисъла на чл. 5 - т.1 на чл. 12;

б/ промяна в декларираните обстоятелства за частни интереси съгласно приложението на закона.

Излага се становището, че тези декларираните обстоятелства /както и настъпилата промяна в тях/, които са извършени от лицата, заемащи публични длъжности по чл. 3 от ЗПУКИ по силата на специалните закони, попадат в изключението по чл. 15 от ЗПУКИ. Целта за публичност на обстоятелствата както по ЗПУКИ, така и по специалните закони е изпълнена с публичното им оповестяване по силата на специалните закони, поради което не е необходимо повторното им отразяване в декларацията за конфликт на интереси.

Вторият вид декларация е за наличие на частен интерес и същата следва да бъде подадена в 30 - дневен срок от избирането или назначаването. Обстоятелствата, които могат да доведат до конфликт на интереси следва да бъдат отразени в декларацията по чл. 12, т. 2 са изчерпателно изброени в разпоредбата на чл. 14, ал.1 от ЗПУКИ и същите не могат да бъдат прилагани или тълкувани разширително. Това са следните обстоятелства:

а/ участие в търговски дружества, в органи на управление или контрол на юридически лица с нестопанска цел или на кооперации, както и извършване на дейност като едноличен търговец както към датата на избирането или назначаването, така и 12 месеца преди избирането или назначаването;

б/ поети задължения към кредитни или финансови институции, както и към други лица, на стойност над 5000 лева, като се изисква посочване размера и вида на поетото задължение и кредитора;

в/ договори с лица, които извършват дейности в област, свързани с вземаните от лицето, заемащо публична длъжност решения в кръга на неговите правомощия или задължения по служба;

г/ данни за свързани лица, към дейността на които лицето, заемащо публична длъжност, има частен интерес.

В хода на изпълнението на публичната длъжност могат да настъпят промени, които задължават лицето, заемащо публична длъжност да подаде два вида декларации: 1. за настъпила промяна в обстоятелствата по чл. 12, т. 1 или 2. декларация по конкретен повод, като декларацията по чл. 12, т. 3 следва да бъде подадена в 7 - дневен срок от настъпване на промяната /чл.15 от закона/ освен ако в специален закон не е предвидено друго. В чл. 16, ал.1 от закона е предвидено подаване на декларация за частен интерес по конкретен повод във връзка с изпълнение на свое правомощие или задължение по служба, като този вид декларация, която се подава в хода на изпълнението на публичната длъжност от задълженото лице, следва задължително да бъде подадена преди започването или най-късно по време на изпълнението на правомощието или задължението по служба.

Направено е предложение за законодателна промяна, с **цел унифициране на уредбата би могло да се предвиди законодателно уредба, задължаваща КПУКИ освен посочените в чл. 22и регистри, да създаде и регистър за декларациите на всички публични лица, подадени по този закон и съответно задължение** на органите по избор или назначаване и на комисиите по чл. 25, ал.2 да изпращат служебно тези декларации в Комисията с цел получаване на публичност на декларираните данни.

§4. Последници от установяването на конфликт на интереси.

Параграфът е посветен на правните характеристики на мерките по чл. 33 ЗПУКИ, които се налагат при установен конфликт на интереси по Глава втора и по чл.21 и чл. 22 от ЗПУКИ са предвидени в чл. 33 от същия закон. Тези последици са следните:

1.**Освобождение от длъжност**, при наличие на влязъл в сила акт за установен конфликт на интереси;

2. Втората последица при установен конфликт на интереси е регламентирана в чл. 33, ал.2 и представлява **отнемане в полза на държава или общината** на възнаграждението, получено от лицето, заемащо публична длъжност по правоотношението или деянието, породило конфликта на интереси;

Отделено е място на становището, което споделя автора и което е подкрепено с тълкуване на Конституционни норми и съответно в по-голяма степен на целта на ЗПУКИ е, че отнемането на възнаграждението, получено от правоотношението или деянието не следва да бъде приравнявано на материалната облага, получена в

резултат на конфликт на интереси. Отнемането на получено възнаграждение по ал.2 на чл. 33 е норма, чиито правни последици имат санкционен характер е нейното тълкуване следва да бъде извършвано *sticto senso*. Освен това правоотношението или деянието, породило конфликт на интереси не е това правоотношение, по което лицето, заемащо публична длъжност, изпълнява същата, т.е. възнаграждението при изпълнението на публична длъжност не е равнозначно на облагата, получена от него или свързани с него лица по изпълнение на тази длъжност или дейност. Получената облага следва да бъде установявана и отнемана в полза на държавата, в осъществени правоотношения /договорни, хонорари/, които са породили конфликт на интереси и по които е получено възнаграждение/ без значение дали това възнаграждение е получено от лицето, заемащо публична длъжност.

3. Третата последица по чл. 33, ал.3 от ЗПУКИ е **отнемане равностойността на облагата в полза на държавата**, получена от лицето, заемащо публична длъжност или свързано с него лице ост или от свързани с него лица.

Разгледана е **правната природа** на последиците при установяване на конфликт на интереси по чл. 33, ал.2 и 3 от ЗПУКИ, която според някои автори по своята правна същност представлява принудителна административна мярка /ПАМ/, като се характеризира с елементите на теза принуда, така както са дефинирани от правната теория.

Възприето е становището, че мерките по чл. 33, ал. 2 и 3 от ЗПУКИ представляват принудителни административни мерки, като този вид мерки са част от общото понятие „административна принуда“. Мерките по чл. 33, ал. 2 и 3 се определят с индивидуален административен акт, който е решение на КПУКИ, с което е установен конфликт на интереси.

Обсъдена е възможността с административния акт/ решение на Комисията/, с което се установява конфликт на интереси, комисията налага административно наказание по чл. 35 и да се произнася по чл. 33, ал.2 и 3. Посочено е, че реализирането на така предвиденото „обединено производство“ не би могло да се осъществи при сегашната нормативна процесуална уредба. Налице е различие както в съдебните инстанции, осъществяващи съдебен контрол, така и в основанията за законосъобразност, които се изискват по отношение на административните актове и наказателните постановления и актовете, така и в процесуалния ред за осъществяване на съдебния контрол. Тези различия не могат да бъдат преодолени с приемането

на разпоредбата на чл. 27, ал.3 от ЗПУКИ, предвид липсата на процедура за процесуална защита.

4. Четвъртата последица при установен конфликт на интереси, посочена в разпоредбата на чл. 33, ал.4 от ЗПУКИ е **обявяване на интернет страницата на съответната институция** на имената на лицата, заемащи публични длъжности, за които е установен конфликт на интереси. Тази последица е ясно и точно разписана и нейното тълкуване и прилагане е ясно и безпротиворечиво.

§5.Административнонаказателна отговорност, свързана с административните наказания по ЗПУКИ.

В последния параграф пети е анализирана специфичната особеност на процеса по ЗПУКИ е че нормативният акт съдържа и административнонаказателни разпореди, които предполагат прилагане на ЗАНН. Това обстоятелство не опровергава нашата теза, че процесът по ЗПУКИ е част от административния процес в широк смисъл, защото и самият административния процес по ЗАНН /и отделните му производства/ се включва в административния процес в широк смисъл по българското законодателство.

Посочени са общите характеристики на производството по ЗАНН, които важат и за налагане на административни наказания при установен конфликт на интереси и кои са различията, характеризиращи конкретно само специфичната процедура по Глава девета от ЗПУКИ.

Разгледани са всички предвидени глоби и имуществени санкции предвидени в административнонаказателните разпоредби на ЗПУКИ и разликата между двете понятия.

Прието е, че общите разпоредби на ЗАНН за образуване на административнонаказателното производство са относими само за налагане на административните наказания по чл. 34, 36, 38, 40, ал.1 и 41 от ЗПУКИ.

Акцентирано е върху различията при **предвидените наказания по чл. 35 и 37 от ЗПУКИ**, при които като предпоставка за образуване на административнонаказателното производство не е необходимо съставянето на акт за административно нарушение, тъй като същото започва на основание влязъл в сила административен акт. Разгледани са особеностите за начина на образуване на административнонаказателното производство в случаите по чл. 30, ал.1 от ЗПУКИ, които не попадат в изключението по чл. 36, ал.2 от ЗАНН и представляват едно отклонение от общите правила на производството по ЗАНН, който допуска образуване на

административнонаказателна преписка без приложен акт, когато производството е прекратено от съда или прокурора и е препратено на наказващия орган. Налагането на административно наказание по чл. 30 от ЗПУКИ без съставяне на акт за административно нарушение е случай, който не е регламентиран в чл. 36, ал. 2 от ЗАНН. Сходна е разпоредбата на чл. 306 от АПК, който допуска в случаите по чл. 304 от АПК /а това е неизпълнение от длъжностно лице на задължение, произтичащо от влязъл в сила съдебен акт/ да не се съставя акт за административно нарушение, като наказанието се налага от председателя на съответния съд или овластено от него лице.

Даден е отговор на спорните въпроси в практиката по отношение тълкуването на нормите на чл. 12-16, който е възникнал относно мястото на подаване на декларациите от задължените лица по чл. 3 от ЗПУКИ, преклузивният характер на срока за подаване на декларация по чл. 12 ЗПУКИ. Мотивирана е неприлагането на разпоредбата на чл. 28 от ЗАНН, относно „маловажен случай.

Дискутиран е един от най-спорните въпроси за административнонаказателното производство по ЗПУКИ, свързан с прилагането на сроковете, в които следва да бъде образувано административнонаказателното производство съгласно разпоредбата на чл. 34, ал.1, изр. второ, ал.2 и ал. 3 от ЗАНН. Законодателят е въвел забрана за образуване на административнонаказателно производство, ако не е съставен акт за нарушението в продължение на **три месеца от откриване на нарушителя** или ако е изтекла **една година от извършване на нарушението**. Отразен е съществуващият в практиката спор относно характера на сроковете по чл. 34 от ЗАНН, като част от съдебните решения мотивират тезата, че тези срокове са преклузивни, а друга част - че се касае за погасителни давностни срокове. Според правната теория „погасителната давност се състои в отпадане спрямо задълженото лице на от съдържанието на субективното право на възможността за защита чрез съд и за принудителното му изпълнение.” Тези различия са преодолени с съвместното тълкувателно постановление, прието от общото събрание на съдиите от втора колегия на ВАС и на наказателната колегия на ВКС, с което се отговаря на въпроса в аспект, че сроковете по чл. 34 от ЗАНН са **давностни**.

Посочена е също така приложимостта на разпоредбата на чл. 80 от НК по отношение на административнонаказателното производство, като е прието, че при наличие на празнота в уредбата по ЗАНН и предвид препращащата норма на чл.11 от ЗАНН за неуредените въпроси към общата част на Наказателния кодекс по въпросите за вината, вменяемостта, обстоятелствата, изключващи отговорността,

формите на съучастие, приготвянето и опита, че уредбата на погасяването на наказателното преследване намира приложение и по отношение на погасяването по давност на административнонаказателното производство. За разлика от гражданското съдопроизводство, при което погасителната давност прилага от съда само при изрично направено възражение от страна по делото, то в производството по ЗАНН /включително и по ЗПУКИ/, съдът следва да се ръководи от процесуалните норми на НПК и служебно да прилага давностните срокове.

Заклучение

В заключителната част на дисертацията се сочи, че с нея се прави изследване на „конфликта на интереси“, като част от административноправната материята, като се използват теоретичните изследвания на този обществен процес, си поставя като основна задача анализиране на осъществявания съдебен контрол при санкционирането на различните проявни форми на конфликта на интереси.

Най - важното място в дисертацията е определено на съдебния контрол, елементите на правораздаването, процесуалните и материалноправни предпоставки на съдебното производство, процесуално легитимирани лица, и процесуалното качество на КПУКИ в това производство. Разгледани са и последиците при установяване на конфликт на интереси, отново в контекста на целта и закона и неговата санкционна функция.

III. ПУБЛИКАЦИИ НА АВТОРА ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. Правен режим на несъвместимостта по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и практиката на Върховния административен съд по тълкуването и прилагането на закона – Университетско издателство „Св.Климент Охридски“-София,2014 г. Сборник доклади от научна конференция в СУ-Юридически факултет, стр.118-134.

2. Измененията Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, в сила от 10.12.2010 година. Практически анализ - сп.” Административно правосъдие”, издателство на Върховния административен съд, бр.6,2010 г., стр. 7-16.

3. Сборник по случай 80 години от рождението на проф.Кино Лазаров изд. Феней, София, 2013 г.- преиздадена публикацията по т.2,стр.202-213

4. Практиката на ВАС по тълкуването на несъвместимост по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси- списание „Общество и право” бр.8, 2012 г., стр.13-24.