

Конфликтът на интереси: проблеми на правната уредба и прилагането ѝ

Семинар: “Конфликти на интереси и добро управление на взаимоотношенията местна власт – гражданско общество”, Хаджидимово, 14 май 2010 г.

Причини за създаване на обща правна уредба за противодействие на конфликта на интереси

- Разпокъсаност и фрагментарност на дотогава действащата нормативна уредба за конфликта на интереси
- Липса на ясна институционална рамка на ангажиментите във връзка с конфликта на интереси
- Незадоволителен ефект от прилагането на съществуващите дотогава етични правила
- Нарастваща обществена нетърпимост към злоупотребата с власт и обществен натиск за въвеждане на действен механизъм за управление на конфликта на интереси, като един от главните източници за корупция
- Стремез да се демонстрира политическа воля за непримиримост към използването на властови ресурс и публични средства в частен интерес

Състояние на правната уредба

- Закон за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси
 - Приет от Народното събрание на 16 октомври 2008 г.
 - В сила от 1 януари 2009 г.
 - Изм. и доп. декември 2009 г.
- Правна уредба в специални закони и подзаконови нормативни актове, която отразява спецификата по отношение на определени лица
 - Закон за държавния служител, Кодекс на труда, Закон за обществените поръчки, ЗМСМА и др.
 - Правилници, наредби и т.н. (напр. правила за работа на постоянни комисии по ЗПРКИ)
- Подготовка на нова правна уредба - в процес на съгласуване или на път за МС?

Основни общи характеристики на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси

- Дефиниране на понятието конфликт на интереси, приложимо към максимално широк кръг ситуации
- Дефиниране на понятията за частен интерес и облага
- Дефиниране на понятието свързани лица
- Широк обхват на закона - прилага се в системите на трите власти, в структурите на централната власт и местното управление
- Широк кръг лица (изчерпателно изброени публични длъжности), по отношение на които се прилагат законовите разпоредби

Основни дефиниции

- **Конфликт на интереси** - възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията по служба
- **Частен интерес** - всяка облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение
- **Облага** - всеки доход в пари или в имущество, вкл. придобиване на дялове или акции, както и представяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на привилегия или почести, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие
- **Свързани лица** - съпрузи или лица, които се намират във фактическо съжителство, роднини по права линия, по съребрена линия - до четвърта степен вкл. както и физически и юридически лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира в икономически или политически зависимости, които пораждат основателни съмнения за неговата безпристрастност и обективност

Лица, заемащи публични длъжности в общината

- Еднолични органи и членове на колективни органи
 - Кметове на общини, райони и кметства
 - Общински съветници
- Лица, назначавани от орган на местната власт
 - Кметски наместници
 - Заместник-кметове на общини и райони
 - Служители в местната администрация, които изпълняват действия по управление, разпореждане, регулиране и контрол (кръгът на субектите е стеснен със ЗИД на ЗПРКИ), определени на базата на Единния класификатор на длъжностите в администрацията и на конкретна преценка на длъжностната характеристика за всяка длъжност
- Лица, избирани от общинските съвети
 - Представители на общините в органите на управление или на контрол на търговските дружества с общинско участие в капитала
 - Представители на общините в органите на управление или на контрол на юридически лица с нестопанска цел (допустимо е участие като ФЛ, но това обстоятелство, както и възможното възникване на конфликт на интереси подлежат на деклариране)
 - Управители и членове на органите на управление или контрол на общински предприятия
 - Управители и членове на органи на управление или контрол на други юридически лица, създадени с решение на ОбС (в т.ч. участието в Националното сдружение на общините, регионалните сдружения на общините и др.)

Забрани и ограничения с цел предотвратяване конфликт на интереси при заемане и изпълняване на публична длъжност в общините

- Забрана за заемане на друга длъжност или за извършване на дейност, обявени за несъвместими от Конституцията или специален закон
- Група забрани за упражняване на функциите във връзка със заеманата публична длъжност при наличие на частен интерес - представителство на общината, гласуване, подготовка, издаване или постановяване на актове, изпълнение на контролни и разследващи функции, сключване на договори, за използване или разрешаване на използване на информация, получена при изпълнение на заеманата служба, за извършване на консултантска дейност по отношение на лица, заинтересовани от актовете, издавани при осъществяване на публичната функция

Забрани и ограничения - продължение

- Забрани за извършване в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които лицето, заемаща публична дейност, е свързано или свързани с него лица са членове на орган на управление или контрол, управители, съдружници или притежават дялове или акции на следните дейности
 - Разпореждане с общинско имущество
 - Разходване на бюджетни и извънбюджетни средства
 - Разходване на средства от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава
 - Издаване на удостоверения, разрешения или лицензи
 - Осъществяване на контрол върху горепосочените дейности

Ограничения след освобождаване от публична дейност

- Ограничения в продължение на 1 година от освобождаването от длъжност по отношение на всички субекти на закона
 - за сключване на трудови договори за изпълнение на ръководни или контролни функции с търговски дружества или кооперации, по отношение на които в последната година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба са осъществявали действия по разпореждане, регулиране или контрол, или са сключвали договори с тях, както и да имат дружествено участие или участие в управлението на такива дружества и кооперации
 - за участие в или представителство на юридическо или физическо лице пред институцията по заеманата длъжност в процедури по обществени поръчки или процедури по предоставяне на средства от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава, ако през последната година от заемането на длъжността лицето е участвало в такива процедури
 - за участие в процедури по обществени поръчки или процедури по предоставяне на средства от фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от ЕС на българската държава - важи и по отношение на юридическо лице, в което лицето, заемало длъжността, е придобило участие или е заело ръководна или контролна позиция след освобождаването му от длъжност

Установяване на конфликт на интереси в общините

- **Постоянни комисии** - приемат декларациите по ЗПРКИ, водят регистър на декларациите, извършват проверки (липсват конкретни правила за числеността, състава и работата на комисиите - препоръчителни промени в ЗМСМА и в Правилника за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация)
- **Служител/и, назначен/и от кметовете на общини, райони, кметства** - извършват проверки по отношение на лицата от местната администрация, за които кметът е орган по назначаването

Действия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси в общините

- Подаване на декларациите по ЗПРКИ
- Водене на регистър на декларациите
- Водене на регистър на постъпващите сигнали за конфликт на интереси
- Проверка за установяване на конфликт на интереси
 - По сигнал
 - По разпореждане на органа по избора или назначаването
 - По инициатива на постоянната комисия от общински съветници или на назначения от кмета служител/и
 - По искане на лицето, заемащо публична длъжност

Проблеми при прилагане на правната уредба на конфликта на интереси в общините

- Пропуски при извършване на проверката и установяване на конфликт на интереси
 - Неизслушване на лицето, по отношение на което се извършва проверката
 - Несъбиране на доказателства за наличие на частен интерес и облага (според закона и съдебната практика е задължително наличието на облага)
 - Неотчитане на наличието на отношения на ръководство и контрол, определящо при установяването на нарушаване на забраните за заемане и при изпълнение на публична длъжност, вкл. при свързани лица
 - По отношение на заварените случаи невинаги се отчита, че законът действа занапред
- Липса на правно-институционален механизъм за контрол по отношение на ограниченията след освобождаване от публична длъжност
- Други, споделени от участниците

Възможни промени в правната уредба - цели, потребности и подходи

- Цели и потребности
 - Отстраняване на съществуващите несъвършенства в ЗПРКИ и създаване на по-гъвкава и недвусмислена правна уредба - напр. дефиницията на конфликт на интереси
 - Доразвиване на уредбата в специалните закони в посока към по-пълно отразяване на спецификите по отношение на отделните групи лица - субекти на съответните специални закони (ЗМСМА в частност)
 - Ясно посочване на институциите и органите, ангажирани в процедурата по предотвратяване, разкриване и преодоляване на случаите на конфликт на интереси, вкл. по осъществяване на контрол за спазването на законовите забрани и ограничения, вкл. и тези след освобождаване от публична длъжност
- Подход
 - Проучване на възникналите проблеми по тълкуване и прилагане на нормативните текстове
 - Концепция за промените и обществени дискусии с участието на лицата, субекти на правната уредба и/или отговорни за прилагането ѝ
 - Отразяване на отправените препоръки и предложения в законопроектите за изменение и допълнение на ЗПРКИ и специалните закони

За повече информация:

<http://www.csd.bg>