



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

**КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ В  
ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ  
МОДЕЛИ И МЕХАНИЗМИ ЗА  
ОГРАНИЧАВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА**

София

2003 г.

*Настоящото изследване е резултат от работата на Асоциация “Прозрачност без граници” по проект “Установяване на хипотези на реален и потенциален конфликт на интереси в държавната администрация на България”, осъществен с финансовата подкрепа на Фондация “Отворено общество”*



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA

Асоциация “Прозрачност без граници”

**Конфликт на интереси в държавната администрация:  
модели и механизми за ограничаване на корупцията**

ISBN 954–91449–1–7

Съставител: Ваня Кашукеева – Нушева  
Редактор: Диана Ковачева

# С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

<b>Увод</b>	<b>5</b>
<b>I. Регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация в България</b>	<b>7</b>
Методология за изследване на конфликта на интереси в държавната администрация – <i>д-р Антоний Гълъбов, Петър Рашков</i> .....	<b>9</b>
Регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация в българското законодателство – различните аналитични подходи – <i>д-р Иво Христов, Константин Паликарски, доц. Нели Огнянова, Петър Рашков</i> .....	<b>25</b>
Установяване на фактически и потенциални хипотези на конфликт на интереси в държавната администрация в България – резултати от проведеното социологическо изследване – <i>д-р Антоний Гълъбов</i> .....	<b>68</b>
<b>II. Регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация: модели и практики</b>	<b>87</b>
Регламентация на конфликта на интереси в законодателството на Европейския съюз – <i>доц. Нели Огнянова</i> .....	<b>89</b>
Регламентация на конфликта на интереси в националното законодателство на страни членки на ЕС – съществуващи практики и модели в Италия, Ирландия. Моделът на регламентация в Канада – <i>доц. Нели Огнянова</i> .....	<b>95</b>
Регламентация на конфликта на интереси в националното законодателство на страни кандидатки за членство в ЕС – <i>д-р Иво Христов</i> .....	<b>111</b>
<b>III. Каталог от ефективни мерки за ограничаване на конфликта на интереси в държавната администрация</b>	<b>121</b>
Идентифициране на потенциален и реален конфликт на интереси в държавната администрация – обучителни казуси – <i>Катя Христова – Вълчева</i> .....	<b>123</b>
Каталог от ефективни мерки за ограничаване на конфликта на интереси в държавната администрация .....	<b>133</b>



## У В О Д

Конфликтът на интереси безспорно се приема за проявна форма на корупция и наличието му в държавната администрация е знак, че е наложително да се търсят механизми за неговото ограничаване. Несъмнено конфликтът на интереси може да бъде открит във всички области на обществения живот, където е възможно разминаването между личния интерес и служебните задължения на конкретно лице. Към 2002 година, обаче, когато започна проектът “Установяване на потенциални и фактически хипотези на конфликта на интереси”, в рамките на който стана възможна и настоящата публикация, се прие изследването да се фокусира само върху конфликта на интереси в държавната администрация. Този подход беше възприет, не защото там конфликтът на интереси е по-силно изразен отколкото в съдебната система или в медиите, например, а защото разширяването на контекста щеше да доведе до размиване на понятието и до търсене на сходни белези, без наличието на начална отправна точка. Ето защо, изследването започна с тънене на работна дефиниция за конфликта на интереси - дефиниция, която не може да бъде открита в българското законодателство и дефиниция, без която самият термин конфликт на интереси звучи неясно и неразбираемо. В рамките на проекта и в поредицата от срещи и съвместни инициативи с представители на държавната администрация беше установено, че непознаването на термина води до невъзможност за разпознаване на проявите форми на конфликта на интереси, а следователно и до невъзможност за противодействие.

Публикацията има за цел да представи различни модели и механизми за ограничаване на конфликта на интереси в държавната администрация. Тя представя преглед на действащото законодателство, откроява проблемите на държавната администрация през погледа на експертите и през погледа на тези, които са част от нея и, не на последно място, търси и предлага решения.

Форматът на изследването позволи да бъдат представени два, на пръв поглед противоположни подхода за регламентиране на конфликта на интереси в българското законодателство – първият подход предполага цялостна регламентация на проблема в рамките на конкретен закон, а вторият – “разпръсване” на разпоредбите в различни закони, в съответствие със систематичното място на конкретната хипотеза. Без значение кой от двата модела ще се окаже удачен за България, извън всяко съмнение е фактът, че липсата на каквато и да е регламентация е фактор, който допуска генерирането на корупционни практики и позволява те да се прилагат, без последици

за извършителя.

Липсата на “български модел”, който да бъде анализиран, провокира участниците в изследването да потърсят успешни модели, съществуващи в законодателството на други държави и да представят най-добрите европейски и световни практики за противодействие на конфликта на интереси.

Публикацията представя и каталог от мерки за ограничаване на конфликта на интереси в държавната администрация, който има за цел да предложи ефективни модели за идентифициране и реакция на служителя към ситуация на конфликт на интереси като условие за недопускане на проявата му в рамките на държавната администрация. Въпроси, над които следва да се помисли, са липсата на легална дефиниция на конфликта на интереси, липсата на инкриминиращи разпоредби и санкции, а също и възможността за създаването на регистър за деклариране на ситуации на конфликт на интереси, от страна на служителите в държавната администрация. Не на последно място, следва да се обърне специално внимание на необходимостта от обучение, което ще осигури по-задълбочено разбиране и правилна реакция в конкретна реална ситуация.

Надявам се, че настоящата публикация ще провокира интереса на широк кръг читатели и ще им предложи информация и решения на проблеми, които до настоящия момент не са били обект на задълбочено изследване и дискусия.

За мен е удоволствие да изкажа специална благодарност към авторите на изследванията, към екипа на Асоциация “Прозрачност без граници”, както и към Фондация “Отворено Общество – София”, без които тази публикация нямаше да бъде възможна.

Диана Ковачева  
Изпълнителен директор на  
Асоциация “Прозрачност без граници”

**РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НА  
КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ  
В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ  
В БЪЛГАРИЯ**



## **УСТАНОВЯВАНЕ НА ФАКТИЧЕСКИ И ПОТЕНЦИАЛНИ ХИПОТЕЗИ НА “КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ” В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ**

### ***Обща характеристика и методология за изследване на конфликта на интереси в държавната администрация***

От 1989 година българската административна система досега е била изградена в условията на централизирана държава. Централизмът е осигуряван чрез субординация на отделните административни звена. В тази система информацията във вид на разпореждания и правила винаги се е движила “отгоре - надолу”, а отговорността за вземането на каквито и да било решения – в обратната посока. Практически при този модел на функциониране на администрацията не съществува равнище (освен централното, което традиционно винаги е било под политически контрол), при което компетентността и отговорността за взимане на решения да се намират в някакъв относителен баланс. Именно затова административният модел на тоталитарната държава, формиран като паралелен и обслужващ партийната йерархия, така бързо се озовава в състояние на циклична криза по отношение на своята ефективност, откритост и отговорност.

Социалните трансформации в българското общество от началото на 90-те години започват в условията на съществуващата административна система. Политическата цел, формулирана през 1990 година за “демонтаж на командно-административната система” (според тогавашния президент Петър Младенов) в разстояние на дълъг период е възприемана преди всичко като промяна в методите на работа на държавната администрация. През следващите години персоналните промени остават прекалено силно зависими от политически фактори. Но социалната промяна продължава да се мисли по-скоро като политическа и респективно като подмяна на кадри в администрацията, без каквото и да било системно усилие за промяна на условията и правилата за нейното функциониране.

През последните години настъпват съществени промени сред служителите в държавната администрация. Моделът на “старшинството” и развитието на административната кариера според неговите принципи води до подмяна на администрацията, която се извършва

преди всичко „отгоре“. Служителите с дълъг опит, които в края на активната си трудова дейност са достигнали до определено управленско равнище, напускат системата, а на тяхно място не са обучени нови кадри, които да притежават достатъчен опит и умения, придобити в разстояние на сравнително дълъг период в администрацията, чието ръководство поемат. Нарасналото рязко в началото на 90-те години текучество на служители в държавната администрация, отново под действието на политическите фактори, допълнително усложнява възможностите за формиране на модел на устойчива административна „кариера“.

Задачите, функциите и отговорностите на администрацията се променят радикално при относително запазване на персонала на отделните администрации и преди всичко – при съхранение на основните механизми за неговия подбор. Честите структурни промени в администрацията нарушават съществувалия допреди стереотип на работа в държавната администрация, но не позволяват изработването на нови стандарти, които биха могли да формират устойчиви отношения и ясна личностна перспектива за развитие на професионалната кариера.

Навлизането на млади хора в държавната администрация очертава формирането на два аспекта на изследваната проблемна ситуация. От една страна, заедно с тях в администрацията навлизат нови разбирания, които постепенно започват да променят представата за администрацията и нейното място в обществото. От друга страна, преди да бъде създадено специализирано висше образование за придобиването на опит в администрацията, се разчита на интензивни курсове и специфичната „взаимообучителна метода“, която функционира и до сега при постъпването на млад човек в отделно административно звено. Двата аспекта на тази проблемна ситуация влияят по различен начин върху административната среда от гледна точка на хипотезата за конфликт на интереси и възможностите за нейното ясно дефиниране, контрол и санкциониране.

Сравнително бързата и изключително значима трансформация на собствеността в България определя друг съществен аспект на проблемната ситуация, в която трябва да бъдат търсени параметрите на проблематиката на конфликта на интереси. За сравнително кратък период от време основната част от общественото богатство започва да се формира не в публичната, а в частната сфера. Това многократно увеличава натиска върху практикуващите обществени функции в публичната сфера администрации и техните служители. Това позволява сегашната ситуация да бъде оценена като ситуация с повишен социален риск, конфликтът на интереси се проявява и в

нараснала значимост на предпоставките, определящи хипотезата на конфликт на интереси в публичната администрация и е провокиран от формирането на новия за българското общество модел на силен частен сектор и сравнително нископрестижна публична сфера.

Моделът на екстензивно развитие на администрацията (според който за решаването на всеки нов проблем се разгръща нова административна структура) поставя под съмнение постигането на по-висока ефективност. Липсата на специализирана подготовка на кадри за публичната администрация в разстояние на дълъг период от време позволява в разрастващата се административна система да навлязат твърде много хора с различно ниво на подготовка. Независимо от наличието на усилия, насочени към квалификация и преквалификация, независимо от все по-интензивното приложение на моделите на продължаващо обучение, дисбалансът между развитието на административните структури и прилагането на критериите за оценка на тяхната ефективност все още не е преодолян.

Резултатите от административната реформа в България зависят от степента, в която ще бъдат реализирани политики за повишаване на ефективността, основаващи се на развитие на координацията в действията на администрацията и категорично отделяне на политическите от чисто организационните функции в администрацията. Едва след 1997 година са положени някакви системни усилия да бъдат изградени координиращи звена в държавната администрация, които да компенсират поне отчасти неприемливо високия разход на време и енергия при изпълнението на задачите на публичната администрация.

Опитът показва, че заместването на предишните “междуведомствени комисии” с “национални” или “координационни съвети” в периода 1997 - 2001 година, макар да повишава равнището на участие от страна на отделните министерства (най-често включвайки представители на ниво заместник-министър), не постига целите за подобряване на координацията в дейността на администрацията. Настоящото правителство се опитва да продължи тази тенденция, но отново, макар и с променени имена, координиращите функции не се пораядат от новите структури. Доминиращият в настоящия момент подход е изграждането на агенции, които имат различен статут и значително по-висока степен на самостоятелност.

Отделно внимание изисква въпросът за неравномерното развитие на политиката за повишаване на компетентността на публичната администрация. Ако през втората половина на 90-те години са регистрирани някакви усилия за позитивна промяна в тази

насока, то те остават свързани най-често с подобряване на образователното и квалификационното равнище на кадрите в централните структури на публичната администрация. В същото време постепенно започват да придобиват по-ясни измерения нови равнища в административната система. Една от ключовите по значение фигури в този процес бе областният управител и неговата администрация. Тази фигура и нейните реални правомощия и ангажименти не съвпада с досегашния административен опит на окръжните структури. Липсата на адекватен предишен опит поставя голяма част от служителите на областната администрация в условията на пълна зависимост от страна на централната администрация и нарастващ натиск от страна на различни субекти на регионални и локални интереси при относителна липса на яснота за границите на собствените им правомощия.

Липсата на достатъчно кадри, подготвени и мотивирани да работят за публичната администрация без алтернативните възможности, които статусът им в администрацията би осигурил при продължение в частния сектор, може да бъде разглеждана също като елемент на проблемната ситуация, която се изследва. Тази ситуация на “преход” от частния към публичния сектор и обратно, може да бъде описана така: при навлизането на високи властови позиции в администрацията на служители с предхождаща практика в сферата на частната стопанска инициатива и то в рамките на същия сектор, както и обратното – при преминаване на работа от администрацията в частния стопански сектор, в рамките на същия предмет на дейност. В тези случаи са налице всички основания да се приеме наличието на хипотеза на конфликт на интереси.

Всеки един от елементите на тази проблемна ситуация отразява степента на реална трансформация на българската държава. Преходното състояние, в което се намира в момента българската администрация, определя възможността да се наблюдават два ясно очертани типа конфликт на интереси – ситуации, при които традиционните родо-родствени и приятелски връзки се превръщат в средства за паралелен, нерегламентиран достъп до дефицитни ресурси, както и модерната проблемна ситуация на конфликта на интереси, при която нарушенията на етиката и нормите на административното поведение са резултат от икономически и корпоративни интереси.

### ***Теоретичен модел***

Доколко “конфликтът на интереси” е конфликт в истинския смисъл на думата? В пределно широк контекст понятието “конфликт

на интереси” съдържа тавтология. Всеки социален конфликт може да бъде представен и изследван като конфликт на интереси. В конкретния случай се има предвид ролеви конфликт, реализиращ се в рамките на служебното поведение на администратора, който бива решен на същото равнище или чрез избор в полза на регламентиранията правомощия, или в полза на интерес, който е външен по отношение на съответната администрация.

Ако се следва общата теоретична рамка на социологическото изследване на конфликтите, може да се приеме, че “всеки конкретен конфликт може да бъде обяснен само в понятията на асоциацията (като императивно координирана асоциация според Ралф Дарендорф), в която израства и обратно, всяка конкретна асоциация може да бъде анализирана в понятията на конфликтите, които поражда.” От тази гледна точка би могло да се приеме, че “конфликтът на интереси” може да се прояви най-значимо в рамките на администрацията, която организира и контролира дейности, които имат пряко влияние върху условията за реализацията на частната стопанска инициатива.

В този смисъл администрацията сама по себе си представлява огромно поле на латентни конфликти и целта на настоящата методология е да намали риска от преминаването им в изявиени конфликти чрез превантивно идентифициране на конфликтните ситуации и разгръщане на механизми за решаване на конфликти от този тип. Типичен пример в това отношение са сферите, в които компетентността, определена като задължително условие за заемане на място в администрацията, може да бъде формирана в сферата на частната стопанска инициатива – например, телекомуникации, транспорт, туризъм. Този тип конфликт на интереси очертава хипотезата за противопоставяне на интереси в професионален план.

Ако останем в рамките на разбирането за конфликтния анализ като започващ преди всичко с идентифициране на съществуващите властови отношения, може да се очертае ситуацията на конфликт на интереси чрез три основни ситуации, при които в зависимост от позициите на администратора може да се твърди, че е налице висок риск от конфликт на интереси:

- при заемане на работно място в администрацията;
- в рамките на процеса на взимане на решения;
- при упражняването на текущ или оперативен контрол.

При всяка една от тях е налице възможността да бъде направен

избор в полза на нелегитимен интерес, която при наличие на властови статус да оцети обществения интерес, изразен в целите и задачите на съответната администрация.

### ***Работно определение за ситуацията “конфликт на интереси”***

Самият процес на дефиниране на “конфликта на интереси” изразява наличието на конфликтогенна ситуация, доколкото е израз на власт. Приемането на единна дефиниция в дейността на една администрация представлява по същество ситуация на решаване на конфликт. Той поставя въпроса за легитимността на оценката и независимостта (необвързаността) на субекта, оценяващ конкретния административен акт като реализиран в ситуация на “конфликт на интереси”.

*Конфликтът на интереси се проявява в ситуация, в която длъжностно лице, притежаващо реален достъп до властови ресурс, поради своя обвързаност, е в състояние/позиция да използва този ресурс в личен интерес, а не в полза на ефективното функциониране на съответната държавна администрация, в чиято структура е заето.*

Това понятие може да бъде операционализирано до конкретни индикатори и изследвано в рамките на различни изследователски стратегии. В по-синтезиран вид конфликтът на интереси може да бъде определен и като “ситуация, позволяваща нерегламентирана употреба на професионално легитимен достъп до позиции, свързани с управление на дефицитни ресурси”. В този случай се има предвид “пазарно” поведение в непазарни условия, каквито са характеристиките на публичната сфера.

Пространството, в което може да се твърди, че е налице висок риск от проява на конфликт на интереси, се намира в процеса на вземане на решение от страна на ръководните кадри на самата администрация. В този смисъл, той е много повече “борба на мотиви”, която, завършвайки в полза на нерегламентираното действие, по същество се превръща в корупция. Типични примери в това отношение са случаите, при които са налице съответните разрешителни режими, позволяващи неприемливо високо равнище на свобода за самостоятелна преценка, която може да бъде предпоставка за реализиране на хипотеза на конфликт на интереси.

Всяко действие или бездействие, насочено към осигуряване на преференциален достъп до информация или до ресурси за

реализиране на частичен интерес чрез заеманата позиция в публичната администрация може да бъде определено, в рамките на представеното разбиране, като конфликт на интереси. Тази хипотетична ситуация може да се развие при наличието на някоя от следните форми на конфликт на интереси:

- традиционен модел на конфликт на интереси, който се приближава плътно до представата за непотизъм, при който конфликта на интереси се решава в полза на традиционни родови, родствени и семейни структури.
- модерен вариант, при който позициите се използват за създаване на условия на преференциален, но нерегламентиран достъп на определени частични интереси с оглед на извличането на конкретна полза.
- смесен или “преходен” вариант, (който според нас е най-често срещания в момента) при който са налице елементи и от двата “идеални типа” на реализация на конфликта на интереси.

### ***Обхват и специфика на експертното социологическо изследване***

Една от основните задачи на този проект е идентифицирането на пространствата, в които е налице висока степен на риск от пораждаване на конфликт на интереси. Това предполага като една от основните цели на експертното социологическо изследване определянето на равнището на риска от реализиране на хипотеза на конфликт на интереси. Ситуациите могат да бъдат разделени на две големи групи:

1. *Традиционен модел на конфликт на интереси*, който се доближава плътно до представата за непотизъм, шуробаджанация и т.н, при който конфликта на интереси се решава в полза на традиционни родови, родствени и семейни структури.
2. *Модерен вариант*, при който позициите се използват за създаване на условия на преференциален, но нерегламентиран достъп на определени частични интереси с оглед на извличането на конкретна полза.

Към представеното разбиране за ситуацията на конфликт на интереси би трябвало да бъдат добавени поне още две ситуации:

- *осигуряване на преференциален достъп* до информация или до ресурси за реализиране на частичен интерес чрез заеманата позиция в публичната администрация. Тази ситуация е ярко изразена при навлизането на високи властови позиции в администрацията на служители с предхождаща практика в сферата на стопанската инициатива в рамките на същия сектор, както и обратното – при преминаване на работа от администрацията в частния стопански сектор в рамките на същия предмет на дейност;
- така нареченият *“вграден лобизъм”* като типична ситуация на конфликт на интереси – при заемането на позиции в администрацията, позволяващ достъп до ресурси, определяни като значими едновременно в изпълнителната, законодателната и съдебната власт.

При определянето на обхвата на изследваната проблематика се има предвид изследване на *хипотези на конфликт на интереси*, възникващи в:

- а) държавната администрация на съответното министерство, определено в рамките на програмата;
- б) областната администрация в шестте района за планиране;
- в) хипотези на конфликти, възникващи и развиващи се в рамките на отношения между централната и съответната областна администрация при реализиране на техните специфични цели и задачи.

Всеки от представените изследователски методи и стратегии е приложен спрямо трите хипотези на развитие на конфликт на интереси.

### ***Изследователски стратегии и методи за регистрация***

1. Доколкото се има предвид ситуацията на постъпване на работа в администрацията като конфликтна от гледна точка на разбирането за ролевия конфликт на интереси, първата част от изследователската работа по този проект е насочена към изследване на условията за заемане на работно място в администрацията на централно и областно равнище.

Тази стратегия включва прилагането на *контент-анализ* по метода, използван в изследването на Turner, R. H., 1990 “A Comparative Content Analysis of Biography” (In: Comparative

Methodology: Theory and Practice in International Social Research, E. Oуen, SAGE, London) върху извадка от професионалните биографии и молбите за заемане на работно място в рамките на изследваните администрации през последните три години (2000 - 2003 година). В тази част от изследователската работа водещо значение ще има прилагането на методика на контент-анализ на нормативни документи, стратегии и концепции, регламентиращи условията за упражняване на длъжностите в рамките на държавната и областната администрация.

Целта при приложението на този метод е да се установят фиксираните в избраните документи измерения на нормативното поведение, което неутрализира или пречатства структурирането на хипотези за конфликт на интереси в държавната и областната администрация.

*Първата фаза* на това изследване включва формалните характеристики на изследваните документи или т.нар. структурен контент-анализ, чрез който се определят общите изисквания към кандидатите за заемане на работно място в администрацията; критериите за подбор на служителите в съответната администрация, както и критериите за оценка на тяхната работа. *Целта на структурния контент-анализ е:*

- да установи наличието на устойчиво възпроизвеждащи се комбинации от елементи, санкциониращи ситуация на конфликт на интереси;
- да определи обема от внимание, което е отделено на този вид информация в официалните документи;
- да измери интензитета, с който те са коментирани в рамките на хипотетични или реални ситуации, фиксирани в рамките на изследваните документи.

*Втората фаза* на изследването по метода на контент-анализ включва анализ на съдържателните характеристики на изследваните документи. Длъжностните характеристики (там, където има утвърдени такива), както и концепцията за административната реформа, утвърдена от Министерския съвет са подложени на субстанциален контент-анализ, при който се идентифицират основните интерпретативни схеми, чрез които законодателят или институцията, изготвила съответния документ определят, коментират и санкционират хипотезата на конфликт на интереси.

## 2. Изследването на хипотези на конфликт на интереси

предполага и установяването на определени модели на поведение и отношение към подобна ситуация. От съществено значение при противодействието и превенцията на конфликта на интереси са доминиращите нагласи и представи за значимостта, допустимостта и необходимите санкции, които са споделени от самите служители в държавната и областната администрация.

Тази фаза от изследователската работа включва организирането и провеждането на *фокус-групи* с представители на държавната и областната администрация, работещи в отделите, които според предварителната информация и теоретичния модел на изследването формират предпоставки за наличие на хипотеза за конфликт на интереси.

*Основните задачи* при прилагането на този метод могат да бъдат представени по следния начин:

1. Да бъдат установени доминиращите представи за ситуацията на конфликт на интереси и факторите, които водят до нейното формиране.
2. Да бъдат определени сходствата и различията в интерпретациите за допустимостта на подобно поведение в рамките на съответната администрация.
3. Да бъдат очертани посоките на възможните решения според участниците във фокус-групата.
4. Да бъде провокирана дискусия за ефективността на съществуващите механизми за превенция на ситуацията на конфликт на интереси.
5. Да бъде определена степента на готовност за реално противодействие на факторите и условията, които характеризират ситуацията на конфликт на интереси.

Постигането на всяка от тези задачи определя общия “сценарий” за воденето на фокус-групата. Общите принципни изисквания към него са:

1. Оптималният брой на участниците да бъде между 7 и 12 души.
2. Продължителността на дискусията не трябва да бъде по-голяма от 2 часа.
3. Мястото за провеждане на фокус-групата не трябва да създава възможности за подлагане на съмнение на научния характер и цели на изследването.
4. При подбора на участниците е необходимо да се има предвид

изискването за сходно равнище на компетентност и позиции в административната йерархия.

5. За предпочитане е самото понятие “конфликт на интереси” да не бъде дефинирано предварително от водещия и да бъде споменато веднъж в началото и в края на дискусиата, за да могат да бъдат установени асоциативните полета и синонимите, чрез които самите участници във фокус-групата изразяват отношението си към тази ситуация.

6. Целите на изследването да бъдат представени на участниците така, че да не предполагат формирането на очаквания за пряк резултат или готовност за намеса в конкретен казус.

7. Да бъде поет категоричен ангажимент за запазване на анонимността на изразените мнения и оценки, както и по отношение на коментиранията случаи като бъде подчертан факта, че получената информация ще бъде използвана само в обобщен вид и единствено за целите на настоящето изследване.

8. По възможност и след предварително уточняване с участниците във фокус-групата да бъде направен пълен аудио-запис на проведената дискусия, който на свой ред ще бъде подложен на контент-анализ.

9. В хода на дискусията трябва да бъде неутрализиран всеки опит за доминиране от страна на отделни участници, както и налагането на единно разбиране чрез позоваване на авторитет или служебно положение.

10. При обобщаването от резултатите от дискусията във фокус-група, всяка група трябва да бъде анализирана първо поотделно, а едва след това получените резултати да бъдат сравнени и обобщени при подготовката на заключителния доклад.

### ***Средства за стратегическо регулиране на проблема***

Резултатите от експертното социологическо изследване могат да бъдат използвани в контекста на обществена дискусия за възможностите за “регулиране”, според Ралф Дарендорф, или “управление” на конфликта на интереси с цел да бъде ограничено неговото разрушително действие по отношение на постигането на обществено значимите цели на съответната администрация. Една подобна стратегия може да включва някои от следните елементи:

1. Въвеждането на принципа на субсидиарността при изграждането, функционирането и контрола върху ефективността и законосъобразността в действията на държавната администрация може да бъде разглеждано като ефективно средство за

противодействие на повишения риск от реализиране на ситуацияна конфликт на интереси.

2. Следващ елемент в една дългосрочна стратегия за регулиране на конфликта на интереси би трябвало да включва изграждането на професионална система за подготовка на кадри в рамките на държавната администрация.

3. Въвеждане на стандарти за заемане на определени позиции и ограничаване на възможността за реализиране на бърз преход от частния към публичния сектор и обратно.

4. Въвеждане на ясни стандарти за определяне на ситуацията на конфликт на интереси и регламентиране на санкции при установяване на подобна хипотеза, включително чрез етични кодекси и правилници за упражняване на професията.

5. Длъжностни характеристики и постоянни условия за заемане на място в администрацията.

6. Институционализация на контрола върху хипотезата за наличие на конфликт на интереси в процеса на взимане на решение.

Решаването на този проблем може да се търси и чрез приватизация на някои публични услуги, поне там, където очевидно частната стопанска инициатива разполага с кадри, практика и добре структурирани интереси. Това най-често са “гранични” територии, в които по-добре би било частната инициатива изцяло да поеме отговорността за предоставяне на съответните услуги или информация.

### **Литература**

Дронзина, Т. (2001) *Разрешаване на конфликти. Тенденции и инструменти*, Фондация “Европартньори 2000”, ИК “КОТА”, София.

Мендрас, А. (2002) *Елементи на социологията*, ИК “Кама”, София.

Coser, L. (1982) *Les Fonctions du conflit social*, Presses Universitaires de France, Paris.

Turner, R. H. 1990 “A Comparative Content Analysis of Biography”. In: *Comparative Methodology: Theory and Practice in International Social Research*, E. Oyen, SAGE, London. Възможности за стратегическо регулиране на проблема.

## **Методология за изследване на българската законова и подзаконова база и практиката по нейното прилагане**

Настоящата методология е предназначена да ръководи изследването на съответствието между нормативната база и практиката в институциите от централната държавна администрация (като е използван примерът с Министерство на правосъдието) като взема предвид общоприетите стандарти за предотвратяване и управление на “конфликта на интереси” и включва критерии и принципи за оценка, основани на общоприетата политика и практики в тази област.

Важен момент при изработването на методология за анализ и регистрация на вътрешната за министерствата документация, регламентираща конфликта на интереси, е систематизирането на конкретни закони в българската правна система, които да бъдат разгледани като част от анализа на националното законодателство и на практиките по приложението му. Именно заради това наред с основните закони, имащи отношение към конфликта на интереси – Закона за държавния служител и Закона за администрацията, е необходимо да се акцентира и върху подзаконовата база и по-специално устройствените правилници (УП), наредбите и инструкциите, в това число Устройствения правилник на Министерство на правосъдието и Етичния кодекс за поведение на държавния служител.

*Системата за изследване и оценка на съществуващата база* относно “конфликта на интереси” трябва да се основава на подходяща правна и институционална рамка, която да включва:

- а) закони, уреждащи предотвратяването и избягването на конфликта на интереси, както и задължения за държавните служители и ръководители да докладват своите частни интереси при ситуация на “конфликт на интереси”;
- б) подходящи административни структури, способни да вземат решение при необходимост от предотвратяване “конфликт на интереси”, да провеждат превантивна дейност и политика за изграждане у държавните служители на култура на поведение за избягване на конфликта, своевременното му обявяване и вземане на решения в полза на държавния интерес при ситуация на наличен “конфликт”;

в) закони и подзаконови актове, осигуряващи на компетентните органи правомощия и санкционни механизми за разрешаване на ситуацията на конфликт, включително и възможност да обсъждат такива ситуации с гражданите и партньорите на съответното министерство.

В този смисъл методиката на изследване може да се разпределя в три раздела с две основни части в раздел 2 (2.1 и 2.2), които да съдържат критерии за оценка по два признака: фактическо наличие на конфликт и обявяване с цел предотвратяване на бъдещ конфликт.

В *първата част* е необходимо да се изследва възможността за отвод от процеса на вземане на решения (издаване на административни актове) при конфликт на интереси така, както е предвидена в българското законодателство. Обект на анализ ще бъдат законодателната уредба, практиката по прилагането ѝ и празнините в законодателната рамка и политиките и административните практики.

Във *втората част* анализът на ситуацията следва да се фокусира върху законодателната уредба и установените практики за деклариране на частен интерес с оглед избягване на възможността за възникване на ситуации на конфликт в изследваната администрация. Критериите за оценка на ситуацията в тази част трябва да се базират на възможността да се установи наличието или липсата на установена процедура за идентифициране, управление и разрешаване на конфликта на интереси при наличие на ясни правила за това какво се очаква от държавния служител при подобна ситуация.

Накрая, в *третата част* е необходимо да се обобщят съществуващите недостатъци в правната регламентация и практиките по прилагането ѝ. В аналитичен порядък ще бъдат възможни начини за тяхното преодоляване чрез разработване на стратегии, политики, нормативно уреждане на ситуацията на възможен “конфликт на интереси” и създаване на необходимата организационна структура за управление на “конфликтите”.

В *част 2.1. “Отвод в процеса на вземане на решения”* се анализират налични законодателни решения, налагащи отвод в административния процес поради наличие на определени предпоставки като заинтересованост, наличие на семейни или бизнес връзки и отношения и други обстоятелства, които биха опорочили процеса на вземане на решения. В хода на анализа трябва да се установят празнините като се започне от понятието “конфликт на интереси”, ситуационните зони на конфликт, типични за

администрацията като организационно-функционална единица и специфични за Министерство на правосъдието с неговите разнородни като функции и изисквания административни звена. Необходимо е в движение да се търси адаптиране на практиката и отношението към проблема от гледна точка на политиката и организационно-нормативни мерки за излизане от “конфликтните зони”. Методът на изследване включва проучване на наличието или липсата на необходимите процедури за отвод, както и на наличието или липсата на орган, към който да се отправят случаите при наличие на конфликт на интереси, на контролно-санкционен механизъм, на механизъм за докладване от страна на гражданите и не на последно място възможността за използване на ненормативни актове като Етични кодекси за решаване на ситуациите на “конфликт”.

В част 2.2. “Обявяване и деклариране на частен интерес” анализът обхваща правната регламентация в момента като се открият механизмите за деклариране, видовете декларации и регистри. В хода на проучването е подходящо да се включат предложения за запълване на слабите места в системата и засилване на публичността и обществения контрол при обявяване на частния интерес за избягване на възможните хипотези на конфликт на интереси.

### ***Критерии и принципи за оценка, основани на общоприетата политика и стандарти в тази област***

При осъществяването на анализа методологията за изследване на нормативната база и практиката по прилагането ѝ в Министерство на правосъдието при конфликт на интереси следва да се основава на следните основни принципи и стандарти в областта на управлението и предотвратяването на конфликта на интереси:

- управление на конфликта на интереси – дефиниране и основни принципи на регулирането му (преимущество на обществения пред частния интерес при изпълнение на държавната служба, подкрепа за прозрачността и наблюдаване на процеса на вземане на решения в административната структура, поощряване на личната отговорност и пример, изграждане на култура на нетърпимост към конфликта на интереси в администрацията, изграждане на основи на подходяща секторна политика в административната единица);
- идентифициране на ситуациите, порождащи конфликт на интереси – създаване на ясни указания, които описват при какви обстоятелства и обвързаности може да се стигне до конфликт на интереси; осигуряване на подкрепа на политиката за предотвратяване конфликта на интереси чрез организационни

стратегии и практики, за да се отграничат разнообразните възможни хипотези на “конфликт”;

- установяване на процедури за откриване, управление и разрешаване на “конфликта на интереси” – осигуряване на обучение и познания за държавния служител, в рамките на което да се запознае със изискванията, които трябва да спазва при идентифициране на ситуации на “конфликт” и тяхното обявяване; създаване на ясни правила за поведение на държавния служител и адекватни действия при разрешаване на “конфликт на интереси”.

## РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

*Д-р Иво Христов*

Конфликтът на интереси като терминологично понятие сравнително отскоро намира място в действащото законодателство. Същевременно това не означава, че българският законодател не е познавал проблема до днес, нито, че в приетите по-рано нормативни актове не е присъствала правна уредба на този проблем. По-вярно би било да се каже, че познавайки проблема, българските законотворци дълго време са му давали конкретна правна уредба, без да го назовават по този начин и още повече без да се опитват да дефинират понятието.

И в момента в българското законодателство не съществува общо легално определение за “конфликт на интереси”, макар в позитивноправната уредба да има цели глави на закони, озаглавени “конфликт на интереси” – така например в Закона за банките, Закона за гарантиране на влоговете в банките, Закона за комисията за финансов надзор, Закона за приватизация и следприватизационен контрол и други. Използувайки понятието обаче, законодателят не го дефинира (с изключение на опита за определянето му, направен в параграф 3 на Закона за независимия финансов одит). Това би могло да означава, че:

- конфликтът на интереси е проблем с толкова измерения, че не се поддава на общо определяне;
- конфликтът на интереси е общоизвестен проблем и поради тази причина не се нуждае от легална дефиниция.

За целите на настоящото изследване обаче е абсолютно необходимо ако не да се определи, то поне да се разкрие същността на явлениято, за да може да се проследи по какъв начин българското законодателство се справя с този проблем.

*Конфликт на интереси е налице винаги, когато правният субект е потенциална “жертва” на противоречие, на сблъсък между своите лични цели или стремежи и целите или задачите, които трябва да постигне в едно свое “социално” качество.*

Това „социално“ качество най-често се свързва с осъществяваната от субекта служебна функция, затова и най-много разпоредби, третиращи проблема за конфликта на интереси намираме в законите, уреждащи осъществяването на такива функции – Закона за независимия финансов одит, Закона за гарантиране на влоговете в банките, Закона за приватизация и следприватизационен контрол, Закона за местното самоуправление и местната администрация и много други. Всички тези закони регламентират и въпроси от устройствен характер и именно там е разположена материята за конфликта на интереси. Нещо повече – тези закони по своя характер уреждат материя от висока обществена значимост и именно по тази причина противоречието между „личното“ и „служебното“ е особено нетърпима. В същото време законодателят не е подминал и случаите, в които противоречието не е на плоскостта „лично“ – „социално“ качество, а засяга само и единствено личната сфера. Така например с разпоредбата на член 94 от Наказателно – процесуалния кодекс се дава право на определен кръг лица да откажат да свидетелстват – това са съпругът, възходящите, низходящите, братята и сестрите на обвиняемия. Още по-подробна е разпоредбата на член 135, алинея 1 от Гражданския процесуален кодекс, според която право да откажат да свидетелстват имат не само роднините на страните по права линия (т.е. възходящите и низходящите без ограничения), съпругът, братята и сестрите, но и роднините по сватовство от първа степен. Освен тях с буква „б“ на същата алинея, законодателят изрично освобождава от задължението да дават свидетелски показания „лицата, които със своите отговори биха причинили на себе си или на свои роднини по буква „а“ непосредствена вреда, опозоряване или наказателно преследване“. И в тези случаи безспорно е налице конфликт на интереси, който обаче се намира изцяло в личната сфера на субекта – от една страна той би бил длъжен да каже истината като свидетел, а от друга родствената връзка създава морално ограничение и препятствие пред разкриването на истината. Ето защо, за да избегне този конфликт, законодателят е предвидил правна възможност посочената група лица да откаже да даде свидетелски показания.

Значително повече са случаите, в които законодателят цели да избегне възможен конфликт между задълженията, които едно лице е натоварено да упражнява по силата на заемана определена длъжност и неговата лична сфера на интереси. Този количествен превес е обясним, тъй като законът има за цел да създаде определени правила за поведение на правните субекти и чрез тях да регулира взаимоотношенията помежду им. И доколкото законите са насочени предимно към нормиране на общественото битие на правните субекти

(а не на тяхната лична сфера), естествен е стремежът на законодателя да избегне, доколкото е възможно, всички потенциални противоречия между “личното” и “служебното” качество. За постигане на тази задача законодателят прибегва основно до два нормотворчески подхода. На първо място, в нормативните актове се въвеждат определени ограничителни критерии (забрани). Тези забрани могат да бъдат групирани в няколко големи групи:

***Първа група – забрани едно лице да съвместява потенциално противоречащи си длъжности – принципът на несъвместимост***

Такива забрани се съдържат в голям брой устройствени закони. Например в Закона за съдебната власт – член 132 е предвидено, че “съдиите, прокурорите и следователите, докато заемат длъжността си, не могат:

1. да бъдат народни представители, министри, заместник–министри, кметове и общински съветници;
2. да упражняват адвокатска професия и да извършват адвокатска дейност;
3. да заемат изборна или назначаема длъжност в държавни, общински или стопански органи;
4. да упражняват търговска дейност като еднолични търговци, неограничено отговорни съдружници в търговски дружества, да бъдат управители или да участват в надзорни, управителни или дирекционни съвети, контролни органи на търговски дружества и кооперации или юридически лица с нестопанска цел, които осъществяват стопанска дейност;
5. да извършват услуги по граждански договори с държавни, обществени организации, търговски дружества, кооперации, физически лица или еднолични търговци, с изключение на преподавателска дейност, участие в подготовката на проекти на нормативни актове, както и за упражняване на авторски права.”

В Закона за нотариусите (член 9, алинея 1) е предвидено сходно ограничение. Нотариусът не може едновременно: да бъде народен представител, министър, кмет или общински съветник; да заема длъжност в държавен или общински орган; да работи по трудово правоотношение; да упражнява адвокатска професия; да извършва търговска дейност, да бъде управител или да участва в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества или кооперации.

В Закона за адвокатурата се съдържат сходни ограничения по отношение на лицата, вписани като адвокат.

И трите цитирани по-горе нормативни акта уреждат статута на лица, които осъществяват дейност в полза на обществото. Макар това в най-голяма степен да важи за магистратите, както нотариалната дейност, така и адвокатската професия изискват непредубеденост и безпристрастност при упражняване. Именно с поставяне на горните ограничения за заемане на длъжност, законодателят се е опитал да предотврати възможен конфликт на интереси между две несъвместими роли – например тази на управител на търговско дружество и на магистрат.

Цитираните по-горе примери не са единствените. Изискване за несъвместимост е налице в повечето закони, уреждащи „служба в полза на обществото“ - Законът за местното самоуправление и местната администрация в член 34, алинея 5 забранява на общинските съветници да участват в ръководството на общински фирми, а член 41 постановява несъвместимост на функциите кмет на община, район или кметство или заместник-кмет на община с извършването на търговска дейност, качеството управител или член на надзорен, управителен или контролен орган на търговско дружество или кооперация. Според член 7, алинея 2 не може да бъде държавен служител лице, което:

- “1. би се оказало в пряка йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, роднина по права линия без ограничения, по съребрена линия до четвърта степен включително или по сватовство до четвърта степен включително;
2. е едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител или изпълнителен член на търговско дружество, търговски пълномощник, търговски представител (прокурист);
3. е народен представител;
4. е съветник в общински или в районен съвет – само за общинската администрация;...
6. заема ръководна или контролна длъжност в политическа партия;
7. работи по трудово правоотношение, освен “като преподавател във висше училище.”

В Закона за Комисията за финансов надзор (член 4, алинея 2, точка 1) изрично е предвидено, че за членове на комисията могат да

бъдат избирани лица, които не са управители, изпълнителни директори, членове на управителен или контролен орган или неограничено отговорен съдружник на поднадзорно по смисъла на този закон лица и така нататък.

Законодателят не урежда несъвместимостта единствено в устройствените закони, регулиращи статута на “публичните личности” – кметове, общински съветници, магистрати, нотариуси, адвокати. Налице е стремеж потенциалният конфликт на интереси да се избегне и в случаи, когато той би засегнал и по-ограничен обществен сегмент.

Класически пример в това отношение е забранителната норма на Закона за независимия финансов одит (член 28), според която “Регистрираните дипломирани експерт – счетоводители не могат да извършват независим одит на финансов отчет на предприятие, когато:

1. работят по трудов договор освен в Института на дипломираните експерт – счетоводители;
4. оказват счетоводни услуги по текущото счетоводно отчитане на дейността и по изготвянето на финансови отчети на одитираното предприятие, когато участват във вземането на управленски решения по тях... “

Това всъщност е класическа хипотеза на несъвместимост.

Идентична по характер норма е и нормата на член 19, точка 2 от Закона за дружествата със специална инвестиционна цел, според която оценката (на недвижимите имоти и вземанията) не може да бъде възложена на лице, което: “е член на съвета на директорите на дружеството със специална инвестиционна цел”.

В цитираните по-горе примери засегнато от конфликтна на интереси ще се окаже не цялото общество или поне значителна част от него, а определен правен субект (предприятието) или ограничена група хора (акционерите в дружеството със специална инвестиционна цел). Независимо от това цитираните примери са доказателство за стремежа по пътя на превенцията да се елиминират максимален брой хипотези, при които би могъл да възникне конфликт на интереси.

Действащото законодателство изобилства от норми, предвиждащи несъвместимост на определени длъжности и/или качества, за да е възможен един всеобхватен преглед. Посочените по-горе примери са достатъчни да се направи следния извод:

Като забранява съвместяването, законодателят въвежда една обща превенция срещу възможността определени лица да заемат

длъжност, свързана с упражняването на правомощия в обществен интерес (или в по-тесен, но също легитимен от гледна точка на потребността от защита), при упражняването на която би могло да възникне противоречие между този обществен интерес и личните (корпоративни, служебни, роднински, трудово-правни и така нататък) интереси, свързани с другата, осъществявана от същото това лице, дейност.

Законодателят обаче не се ограничава само до забрани за съвместяване на длъжности в тесен смисъл. В определени хипотези законодателят приравнява заемането на определена длъжност (например член на контролен орган) с временното осъществяване на някаква дейност или с наличието на друга връзка, която няма формално фиксиран характер, какъвто е случаят с членството в управителни и/или контролни органи или наличието на трудово правоотношение. Пример за това са всички разпоредби, третиращи свързаните лица – член 19, алинея 2, точка 3 от Закона за дружествата със специална инвестиционна цел; член 28, алинея 1, точка 2 от Закона за независимия финансов одит и други. В този случай законодателят препраща към легалното определение за свързани лица, дадено в Търговския закон и в Закона за данък добавена стойност като се стреми да обхване по-широк кръг хипотези на зависимост, която би пречатвала безпристрастното и непредубедено упражняване на вменената служебна функция.

***Втора група – ограничения за заемане на длъжност в един и същ орган на лица, намиращи се в определена степен на родство***

И при тази група са налице достатъчно примери. Член 9, алинея 1, точка 7 от Закона за банките постановява, че членовете на Управителния съвет на банка не трябва да са съпрузи или роднини до трета степен включително по права или по съребрена линия помежду си или на друг член на управителен или контролен орган на банката. Член 4, алинея 2, точка 2 от Закона за комисията за финансов надзор забранява за членове на комисията да бъдат избирани лица, които са съпрузи или роднини по права или съребрена линия до трета степен включително или по сватовство до трета степен, включително на друг член на комисията. В тази категория попада и член 7, алинея 2, точка 1 от Закона за държавния служител (цитиран изцяло по-горе) и други.

В този случай логиката е напълно понятна – наличието на родство предполага лична обвързаност, която би могла да попречи на безпристрастното вземане на определено решение или поне да

повлияе на обективността на преценката на гласуващите роднини.

Чрез забраната за съвместяване на длъжности и за наличие на степен на родство (различна в различните нормативни актове) законодателят отново се стреми да предотврати възникването на конфликт на интереси. Този подход обаче не винаги е възможен и достатъчен. Общите забрани за наличие на родство и на конфликт между “служебните качества” са своего рода “поставени пред скоби” нормативни изисквания във всички случаи, в които се урежда материя от висока обществена значимост. Тези забрани обаче дават само най-общата рамка и не са в състояние да предотвратят всички потенциални сблъсъци между “личните” и “социалните” императиви. Ето защо законодателят не се е ограничил единствено до тях, а е приложил и друг подход чрез въвеждането на задължаващи норми в някои нормативни актове.

Чрез задължаващите норми на адресатите е вменено, под страх от юридическа отговорност, да предприемат определени действия при установен от тях самите възможен конфликт на интереси – тези действия могат да се изразят в разкриване на определена информация или във въздържане от участие и гласуване на определени решения. Този подход е приложен в член 22 на Закона за комисията за финансов надзор – според алинея 2 “член на комисията не може да участва в производството по обсъждане, гласуване и вземане на решения, когато е заинтересуван от изхода му”. Според член 13, алинеи 1 и 3 от Закона за гарантиране на влоговете в банките е налице задължение на всеки член на управителния съвет и на всеки служител от административния персонал на фонда да разкрие писмено пред управителния съвет всеки търговски, финансов или друг делови интерес, който засяга интересите на фонда. Освен това е предвидена забрана членове на Управителния съвет да участват в обсъждането и гласуването на решения по въпроси, по които те или членовете на семейството им имат търговски, финансови или други делови интереси. Съгласно нормата на член 31, алинея 3 от Закона за банките “всеки администратор е длъжен най-малко веднъж на всеки шест месеца да декларира писмено пред Управителния съвет имената и адресите на икономически свързаните с него или с членовете на семейството му лица и за деловите интереси, които те имат с банката...”, а алинея 4 на същия член постановява, че “администратор, който има делови интерес от сключването на дадена сделка с банката, не участва нито в преговорите, нито в обсъждането и вземането на решение за сключването ѝ”. Нормативно изискване за деклариране на деловите интереси има и в Закона за дружествата със специална инвестиционна цел (член 26, алинея 2). Член 37 от Закона за местното

самоуправление и местната администрация постановява, че “общинският съветник не може да участва при вземане на решения, които се отнасят до негови имуществени интереси или до интереси на съпруг и роднини по права линия и по съребрена линия до четвърта степен включително.” Същият поход е възприет в член 31 от Закона за съдебната власт, с който се забранява на членовете на Висшия съдебен съвет да участват “в гласуването на решения, които се отнасят лично до него или до негов съпруг или роднина по права линия, по съребрена линия до четвърта степен или по сватовство до трета степен.”

От разгледаните по-горе нормативни решения се налага изводът, че в търсене на начин за избягване на конфликта на интереси, законодателят не се е ограничил единствено до превантивни забрани, а се е опитал да обхване и случаи, при които конфликтът на интереси не е начален, а може да възникне в процеса на осъществяване на служебната функция. И наистина общата забрана за съвместяване, родство и “свързаност” не ограничава случаите, в които у едно лице може да се появи сблъсък между “личното” и “социалното”. Особено в хипотезата “свързани лица”, тя би могла да възникне във всеки един момент при служители, работещи в широкодостъпни институции (банки, съд, министерства, комисии). За такива “непредвидими” конфликти законодателят е използвал задължаващите правни норми, групирани в две основни подгрупи:

- норми, предвиждащи задължение за разкриване на информация (например Законът за гарантиране влоговете в банките, Законът за дружествата със специална инвестиционна цел, Законът за приватизация и следприватизационен контрол – член 25 и прочие);
- норми, предвиждащи задължение за “(само)отстраняване” т.е. за неучастие при вземането на решения или директно забраняващи участие при вземането на определени решения (например Законът за местното самоуправление и местната администрация, Законът за приватизация и следприватизационен контрол – член 23, член 24 и член 25, алинея 2).

За съжаление, колкото и всеобхватен и последователен да е на пръв поглед, този подход не е достатъчно конкретен. В законите, съдържащи специални глави, посветени на конфликта на интереси, законодателят говори за “търговски”, “финансов” или друг “делови” интерес (Закон за банките, Закон за гарантиране на влоговете в банките, Закон за приватизация и следприватизационен контрол). Това деление обаче е не само аморфно, но и сравнително неточно, тъй като търговският интерес по същество е и финансов, и делови,

както и финансовият интерес е делови по своя характер. Разбира се, деловият интерес не винаги е финансов или търговски, а може да е свързан с очакването за придобиване на други облаги. От друга страна интересът може да няма нищо общо с търговски или финансови взаимоотношения, а да е чисто личен. И доколкото предмет на уреждане е една изключително важна материя, би било добре да се помисли за точна (доколкото е възможно) формулировка на понятията “търговски”, “финансов” и “делови” интерес, както и потенциалният конфликт (и произтичащите от това задължения за засегнатото от конфликта лице) да не се ограничава единствено до горните три проявни форми.

Дефинирането на проявните форми на конфликта на интереси обаче е само едната страна на проблема. По-съществена неговата част е определянето на последиците, с които се свързва наличието на такъв конфликт и най-вече на последиците от неспазване на “превантивните” и “задължаващите” нормативни разпоредби. Тук се крие и най-голямата слабост на действащото българско законодателство. Стремейки се да регулира “избягването” на потенциален конфликт, законодателят е “подминал” уредбата на следствието, а именно – каква ще е съдбата (респективно отговорността) на лицето, което е действало не в интерес на своята длъжност, а в “свой или чужд” личен интерес и каква ще е съдбата (в смисъл на валидност) на решенията, които са взети от орган, чиито членове или един от тях са действали при наличието на конфликт на интереси. В тази посока на анализ няма твърде много положителни примери от позитивното право – законът е успял да “предпише”, но не и да “наложи” чрез страха от предвидена в него санкция спазването на определено поведение.

Така например възможното нарушение на член 37 от Закона за местното самоуправление и местната администрация не е скрепено с никаква санкция. Общински съветник, който участва при вземане на решение, отнасящо се до имуществени интереси на негови близки, носи отговорност единствено пред своята съвест (и потенциално пред своите избиратели, ако конфликтът на интереси стане обществено достояние). Въпросът за липсата на норми, уреждащи личната отговорност (и възможната санкция), е само едната страна на проблема. Другата страна е липсата на яснота относно съдбата на решенията взети, например от Комисията за финансов надзор, когато някой от нейните членове е действал в ситуацията на “конфликт на интереси”. В Закона за Комисията за финансов надзор липсва санкция за нарушение на член 22. Безспорно в случаите, когато действат колегиални органи, порокът във волята на едного рядко опорочава цялото решение. Възможни са обаче хипотези, при които именно волята на едного, прави възможно вземането на

определено решение. Именно тогава е от особена важност този „решаващ глас“ да е бил безпристрастен и непредубеден. В този смисъл може да се отправи пожелание към законодателя да нормира по-изчерпателно, както последиците за личността, която не се е съобразила с изведената в правна норма заповед да се въздържа от участие в обсъждания и гласувания по въпроси, от които е заинтересована, така и за последиците за актовете, постановени при подобни нарушения.

Би било некоректно да се твърди, че законодателят изобщо не е нормирал личната отговорност за нарушения на забранителните норми за действия при условията на конфликт на интереси. Такива законодателни опити са налице, но те са спорадични – например в член 41, алинея 3 от Закона за независимия финансов одит е предвидено, че на одитор може да бъде наложено наказание глоба или лишаване от право да извършва независим финансов одит за срок до 2 години „когато е извършено нарушение по член 28.“ Санкционна е нормата и на член 43 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол, според която „лицата по член 23 и 24, които са нарушили съответната забрана, както и лица по член 25, които не са разкрили наличието на интерес и не са прекратили участието си във вземането на решение за сключване на приватизационна сделка, се наказват с глоба от 5 000 до 10 000 лева.“ За съжаление нормата на член 43 от Закон за приватизация и следприватизационен контрол е единствената, която предвижда санкция за несамоотстраняване, макар такава задължение да съществува и в други нормативни актове. Би било добре, ако законодателят „пренесе“ текста на член 43 и в другите закони, при които възможен конфликт на интереси би засегнал сериозно обществения интерес.

По-успешен е законодателният подход при уреждане на последиците от несъблюдаване на изискванията за несъвместимост. В повечето случаи нормативните актове регулират и последиците от съществуването на начална или възникването на последваща несъвместимост аналогично – като постановяват прекратяване на служебните функции – например член 29, алинея 1, точка 6 от Закона за съдебната власт предвижда, че мандатът на Председателя на ВКС, на ВАС и на Главния прокурор може да се прекрати предсрочно при несъвместимост с длъжности и дейности по член 16, алинея 4 от закона. Според член 103, алинея 1, точка 4 от Закона за държавния служител служебното правоотношение се прекратява в случаите на начална несъвместимост по член 7, алинея 2 от установяването ѝ, а в случаите на последваща несъвместимост държавният служител е длъжен в седемдневен срок да уведоми органа по назначаването за това, като ако не го стори служебното правоотношение може да бъде

прекратено без предизвестие. Съгласно член 35 от Закона за нотариусите “нотариусът загубва правоспособността си при възникване на пречка по член 8 или при несъвместимост по член 9”.

### **Заклучение**

Направеният обзор на уредбата на конфликта на интереси в действащото българско законодателство позволява формулирането на следните изводи.

Проблемът не е нов за българския законодател, макар едва в последните години нормативните актове да съдържат термина “конфликт на интереси”. В стремежа си да преодолее потенциалните му проявни форми и чрез тях възможните неблагоприятни последици за обществото като цяло или за отделни негови групи, законодателят използва следните подходи:

- превантивният – като създава начални пречки за възникване на конфликт на интереси – това са нормите, уреждащи несъвместимостта на определени “социални” задачи с други “частни” функции;
- задължаващият – като вменява на правните субекти задължение да разкриват наличието на интерес от решаването на даден въпрос или предприемането на определено действие;
- забраняващият – като предписва на правните субекти задължението да се въздържат от участие в обсъждания и вземане на решения по определени въпроси, спрямо които те са заинтересовани или пристрастни или от предприемане на определени действия, от които те лично или свързани с тях лица биха имали облага.

В този контекст биха могли да бъдат отправени и някои препоръки за подобряване на нормативната уредба:

1. На първо място нормите, предвиждащи несъвместимост, не са унифицирани – в едни случаи родството по сватовство е пречка, в други – не; ограниченията за родство по съребрена линия в някои случаи обхващат роднините от четвърта степен, а в други – не. Необходимо е да се помисли за уеднаквяване на забраните за степен на родство за сходни по социално значение длъжности.

2. На следващо място липсва ясна и конкретна дефиниция на понятието “конфликт на интереси”. Както бе посочено по-горе възможна причина за това е разноликостта на явлението и невъзможността да се обхванат текстово всичките му проявни

форми. В същото време обаче дефинирането на понятието с други твърде обширни по своето значение термини като например “финансов”, “търговски”, “делови” също не е удачно, още повече, че те сами по себе си не могат да обхванат всички случаи на наличие на интерес.

3. На последно място съдържащите се в нормативните актове задължения и забрани не винаги са скрепени със санкция за неспазването им, а известно е, че възможността да се наложи санкция е един от ефективните способи за осигуряване съблюдаването на определено поведение. И доколкото има примери за такива норми в действащото законодателство е необходимо да се помисли за тяхното по-широко въвеждане и в сходни на посочените законодателни актове.

## КОНФЛИКТЪТ НА ИНТЕРЕСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ – ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕГЛАМЕНТАЦИЯ

*Константин Паликарски*

Конфликтът на интереси е ситуация, при която поради преплитане на служебните задължения на държавен служител или служител в администрацията с неговата лична сфера или със сферата на негови близки, е възможно възникването на подозрения или съмнения в безпристрастността на вземане на решението, част от което е бил съответният държавен служител. Конфликтът на интереси има изключително голямо значение като ситуация от гледна точка на повишаване на доверието на гражданите в безпристрастността на държавната администрация. Преодоляването на съмненията, свързани с тези ситуации потенциално играе силна антикорупционна роля.

Ситуация на конфликт на интереси, без да е необходимо тя да е реализирана докрай в корупционни действия и практики, би могла да разруши доверието на гражданите в администрацията и да доведе до ситуации, при които макар реално да не са били извършени корупционни действия, общественото възприятие да е такова, че да изключва доверието на клиентите на администрацията в нейната ефикасност и безпристрастност и да създава впечатление, че такива корупционни действия са практика.

Разрушаването на доверието на гражданите в администрацията по такъв начин минава всяка възможност за ефикасно действие на администрацията така, че на практика става безпредметен спорът има ли корупция или не, доколкото всички граждани се държат така, като че ли корупцията е широко разпространена. От една страна, това стимулира даването на подкупи, защото се създава впечатление, че това е стандартната практика в държавната администрация. От друга страна, държавните служители, от които се очаква, че ще приемат такива подкупи имат по-малко ефикасни вътрешни бариери пред вземането на подкуп. В този смисъл ситуацията на конфликт на интереси е заплаха за ефикасното функциониране на държавната администрация.

Тези ситуации обаче са абсолютно неизбежни дотолкова, доколкото всеки държавен служител има интереси, които са свързани

по какъвто и да е начин с дейности извън служебната му сфера. На практика това може да включва класически ситуации на конфликт на интереси, при които държавният служител упражнява някакъв контрол върху юридически лица – търговци. Може да бъде разглеждано като ситуация, при която държавният служител има интерес от вземането на определено решение, доколкото то ще подобри абстрактно положението на група от обществото, към която този държавен служител принадлежи. Поради тези причини конфликтът на интереси е неизбежен. Въпросът е доколко е възможно въобще да се търси ситуация, при която конфликтите на интереси ще изчезнат като практика, като възможна ситуация от обществения живот на България. Не е възможно те да изчезнат напълно с оглед на факта че, както беше отбелязано по-горе, преплитане между двете сфери ще има винаги.

*Решаването на проблема за конфликтите на интереси като ситуация, предлагаща потенциални възможности за корупция, или от друга страна, рушаща доверието на гражданите в администрацията, е възможно по две линии:*

- чрез ясни и конкретно разписани процедури по разкриване на конфликтите на интереси на държавния служител пред неговия висшестоящ като по този начин да бъдат създадени вътрешно-контролни механизми в администрацията, които да изключват участието на държавен служител, който има интерес от решаването на конкретен въпрос, от решаването му;
- държавният служител да бъде категорично и ефикасно изключен от този процес не чрез разкриване ad hoc за всеки конкретен случай на засегнатия личен интерес, а чрез създаване на норми за несъвместимост, т.е. да се изключи участието на държавния служител от определени сфери в обществения живот. По този начин безпристрастността на държавния служител се гарантира по законодателен път.

Пример на такива възможни норми са тези, които забраняват участието в търговски дружества, в управителни органи на търговски дружества, в ръководни органи на политически партии. Такива норми могат да бъдат разкрити не само по отношение на държавния служител. Такива норми съществуват и в процесуалните кодекси като основания за отвод. Такива норми са свързани и с определени изисквания, които се представят пред лицата, които ще заемат длъжности като народни представители и министри.

Конфликтът на интереси може да бъде разглеждан в два

аспекта. От една страна конфликтите на интереси са ситуации, които предпоставят реални корупционни проблеми. Тогава, когато има тясно обвързване между служебната сфера на действие на държавния служител и неговата лична сфера на действие, е напълно възможно да се мисли за ситуация, при която държавният служител ще взема решенията, които са по-изгодни за него лично, а не както се предполага, че би трябвало да бъде да взема решения в полза на обществото като цяло.

Проблемът за общественото възприятие е вторият аспект на значението на конфликта на интереси. Тогава, когато гражданите вярват, че администрацията е корумпирана, те действат в съответствие с това си убеждение. На практика става безпредметен спорът дали има корупция или не доколкото всеки се съобразява с предполагаемата, възприеманата висока корупция в администрацията.

### ***Нормативна уредба на конфликтите на интереси***

Към момента българското законодателство урежда в минимална степен и двата способа за решаване на ситуации, свързани с конфликт на интереси, които бяха изложени по-горе. *От една страна*, съществуват норми за несъвместимост, които забраняват държавни служители да участват в управителните тела на политическите партии или в търговските дружества. Те обявяват определени сфери на обществения живот за недостъпни за държавните служители като по този начин се опитват да постигнат баланс между частното и общото. Това се компенсира с относително по-високи права на държавните служители в някои други сфери – например в сферата на общественото осигуряване.

*Вторият способ*, който е свързан с разкриване на конфликтите на интереси, е далеч по-малко познат и далеч по-малко използван. Следва да се отбележи, че конфликтите на интереси по принцип се разкриват на доста високо ниво като това бива достигнато по два начина. За изпълнителната, законодателната и за съдебната власт като цяло това става отчасти чрез *Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности*. Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание за първи път през 2001 година включва разпоредби, които задължават народните представители да разкриват ситуации, при които те имат личен интерес от решаването на съответния проблем.

*Етичният кодекс на държавния служител*, който е приет със заповед на министъра на държавната администрация, до известна степен също се занимава с този проблем. За съжаление Етичният

кодекс на държавния служител не е задължителен за спазване. Това е подчертано по най-ясен начин в последното изречение от Етичния кодекс, което гласи: “При осъществяването на действия, несъвместими с поведението по този кодекс, държавният служител би следвало да се оттегли от държавна служба.”

Очевидно е, че се създава една пожелателност на нормата, която изключва задължителното ѝ прилагане. Нещата са оставени на усмотрението на държавния служител и до момента практиката не отчита прилагане на Етичния кодекс, което да води до налагане на наказания на държавни служители за неспазването му. (В края на 2003 година е осъществена законодателна промяна, която въвежда задължителност на разпоредбите на Етичния кодекс – бел.ред.)

Постигането на ефекта за преодоляване на конфликтите на интереси в държавната администрация е възможно правно-технически посредством създаването на забранителни и повелителни правни норми в закони и подзаконови нормативни актове.

*Забранителните правни норми* забраняват, както е видно от наименованието им, определено поведение като свързват нарушаването на тази забрана с конкретна санкция.

*Императивните или повелителните правни норми* са свързани с предписване на някакво задължително поведение. В случая няма забрана, но има определено поведение, което следва да бъде следвано от държавните служители тогава, когато настъпват съответните предпоставки за това.

На практика към момента съществуват до известна степен забранителни правни норми, както и повелителни правни норми. И двата вида норми са застъпени в законодателството за съжаление по един строго ограничен начин.

Пример за забранителна правна норма е, както беше отбелязано малко по-горе, участието на държавни служители в управителни тела на политически партии. Пример за императивна правна норма е задължението за народните представители да разкриват случаите, когато те биха имали личен интерес от решаването на един въпрос в Народното събрание по определен начин. За да бъде ефикасна системата за преодоляване на ситуации на конфликт на интереси, е необходимо двата вида норми да бъдат използвани пълноценно, тъй като забраната на едно определено поведение и скрепяването на тази забрана със санкция не е достатъчно.

В редица случаи е необходимо държавните служители да следват определено поведение. Това може да бъде постигнато чрез включването на по-обща забрани и по-обща предписания за поведение в закон и последващото детайлизиране на тези забрани и задължителни поведения в подзаконови нормативни актове.

Такива *подзаконови нормативни актове* могат да бъдат правилници за прилагане на специални закони, устройствени правилници на министерства и ведомства, съответно споменатия малко по-горе Етичен кодекс на държавния служител, който според Законопроекта за изменение и допълнение на закона за държавния служител ще бъде приет от Министерския съвет и с това ще придобие характер на подзаконов нормативен акт. И към момента Кодексът определя етичните правила за поведение на държавния служител. Като негова основна цел е формулирано съхранението на общественото доверие в морала и професионализма на държавните служители, както и повишаването на престижа на държавната служба. Тази основна цел естествено ще остане модифицирана по един или друг начин. За да бъде постигната тя по-ефикасно, обаче, в кодекса следва да бъдат включени детайлни правила, които, както да забраняват влизането в ситуации на изява на конфликт на интереси, водещи до корупция, така и да предписват разкриването на конфликта на интереси в ситуации, при които конфликтът на интереси потенциално води до корупция. Във втория случай, макар да се визира само потенциална опасност от корупционно поведение, съществуването на това състояние може да заплаши доверието на гражданите в безпристрастността, лоялността и честността на държавния служител.

Към момента следва да се отбележи практически пълното отсъствие на норми, които са свързани с конфликти на интереси от устройствените правилници и подзаконовите нормативни актове в страната. Това се дължи най-вече на подценяване на значението на конфликта на интереси от една страна, и от друга страна на неинформираност на експертите, изготвящи такива актове, за съществуването на такъв проблем и за липсата на правно-технически умения и идеи за законово и подзаконово уреждане на ситуация на конфликти на интереси.

### ***Административна среда***

Следва да се отбележи, че макар и ситуацията на конфликтите на интереси да могат да бъдат регулирани законово и с подзаконови нормативни актове, изключително ефикасен способ за справяне със ситуацията на конфликт на интереси са способите, свързани с

прилагане на административни мерки. В случая изразът административни мерки се използва по начин, различен от общоприетото му значение, като тук не става въпрос за мерки, които се вземат от съответен оправомощен компетентен държавен орган в изпълнение на неговите правомощия, а става въпрос за изготвяне на вътрешни правила, които да имат характер на вътрешно-служебни актове, задължителни са за служителите от съответната администрация и конкретизират на ниво конкретна администрация начините за прилагане на способите за избягване на ситуации на конфликт на интереси.

Интересен начин, който може да бъде използван много по-широко за спазване на добрите практики в областта на избягването на конфликтите на интереси, са процедурите за кандидатстване по европейски програми, съответно за вземане на решения за одобряване на проекти по европейски програми. Така например процедурата, която съществува за одобряване на проекти по Програма ФАР, практически изключва всякакви ситуации, при които лицата, ангажирани с вземане на решения по това кой проект да бъде финансиран, биха могли да имат интерес от вземане на решения по проекта. От една страна, съставът на комисията, която взема съответното решение, е известен само на най-висшия ръководител, най-често главен секретар или министър на съответната администрация. Другите държавни служители не знаят, че техните колеги са ангажирани с вземане на решения по този въпрос. От друга страна, съществува процедура по предварителен подбор на служителите, които ще влязат в съответната комисия, решаваща въпроса за отпускане на средства. От тях се очаква да попълнят детайлни формуляри и да декларират, че те нямат какъвто и да било интерес от вземането на едно определено решение във връзка с провеждането на съответния конкурс. Воденето на детайлни протоколи, които след това трябва да бъдат подписани от всички участващи в комисията, както и присъствието на лица от европейската делегация, също е сериозна гаранция за това, че даже и да има потенциално съществуващ конфликт на интереси, той няма да се развие, за да стигне до етапа на извършване на корупционни действия.

Следващият изключително важен момент е въпросът за вътрешно-организационните политики. На практика, макар вътрешно-организационните политики да нямат нормативен характер, те са изключително ефикасен способ за справяне със ситуацията на конфликти на интереси вътре в съответната администрация. Става въпрос за това каква е организационната култура на съответната администрация, какво се смята от съответната администрация за позволено и какво не, по какъв начин самата организация не допуска

извършването на действия, които биха поставили под съмнение нейния интегритет.

Важно е да се разбере кой определя правилата в съответната организация. Това би могъл да бъде процес, който протича отгоре на долу в ситуацията със силен лидер, който предписва определено поведение на всички. Би могъл да бъде и процес, който се е установил с времето, и на практика представлява най-удобната форма на съществуване на съответната администрация. Не може да се определи кое от двете е по-подходящо като подход за справяне със ситуацията на конфликти на интереси, доколкото изключително много неща биха зависели от лидера и в двете ситуации. Това, което без съмнение, обаче е важно, е необходимостта да бъдат разработени вътрешно-организационни политики, при които ситуацията на конфликти на интереси да бъдат възприемани като ненормални и следва да бъдат избягвани, а тогава, когато не могат да бъде избягвани, да бъдат обявявани.

Важността на вътрешно-организационните политики се определя, от една страна, от тяхната гъвкавост. Много по-лесно е да бъде променена една вътрешно-организационна политика, отколкото да бъде изменен един закон. По този начин може да се постигне високо ниво на съответствие със световните стандарти в областта на предотвратяването и обявяването на ситуация на конфликт на интереси. От друга страна вътрешно-организационните политики, ако са определени и изработени с участието на служителите и ако необходимостта от спазването им е обяснена по достатъчно ясен начин на всички, се възприемат като изключително силни правила за поведение, за държавната администрация те биха могли да имат сила по-голяма и от силата на закона. Типичен пример за такива ситуации са инструкциите, които биват издавани понякога от министри и които са изключително важни като предписано поведение за държавните служители, които трябва да ги прилагат. Понякога като практика, която не следва да бъде подкрепяна, но съществува, трябва да се отбележи и това, че те биха предпочели да прилагат подобна инструкция пред закон, на който тя противоречи.

Принципно погледнато, този проблем в българската администрация може в конкретния случай да бъде използван така, че да се превърне във възможност за по-ефективно въздействие върху ситуацията, свързани с конфликти на интереси. Естествено за неспазване на вътрешно-организационните политики следва да бъдат предвидени и санкции. Тези санкции могат да бъдат единствено и само дисциплинарни и те могат да бъдат налагани само тогава, когато спазването на определена вътрешно-организационна

политика, е отбелязано изрично в длъжностната характеристика на съответния държавен служител, когато спазването на вътрешно-организационните политики е елемент от цялостната система на атестиране на държавните служители, която се провежда годишно.

Сериозен проблем, който трябва да бъде решен във връзка с конфликта на интереси, е свързан с липсата на отговорност. На практика съществуващата централизирана система на вземане на решения в българската администрация е твърде лесно атакуема по отношение на липсата на отговорност. Теоретично отговорни за всичко в съответното министерство са министърът и главният секретар на министерството. На практика поради това, че системата е централизирана и огромната част от документите и кореспонденцията минават именно през министъра и главния секретар, те са поставени пред съмнителния избор или да поставят подписа си, без да имат представа под какво точно са се подписали, или да отделят изключително много време, за да прегледат внимателно кореспонденцията си. По този начин, обаче, те поставят под съмнение възможностите на министерството за стратегическо планиране и изпълняване на стратегическите цели, зададени от правителството в изпълнение на правителствената управленска програма. Във връзка с това е изключително важно да бъде променена системата за вземане на решения, за да бъде създадена възможност за вземане на решения на по-ниски управленски нива.

Доколкото в момента съществуващата юридическа доктрина и Законът за администрацията определят министъра като държавен орган, а администрацията на министерството като подпомагаща държавния орган, е необходимо мерките, които се вземат, да бъдат търсени в насока делегиране на правомощия, а не толкова в създаване на самостоятелна компетентност вътре в министерството. Второто би било възможно, ако се възприеме концепция, според която министерството като цяло се третира като държавен орган, а министърът – като ръководител на държавен орган. Това обаче към настоящия момент е недопустимо от гледна точка на закона и неприемливо за съществуващата утвърдена правна доктрина в България.

Носенето на отговорност за взетото решение в случаите, когато отговорността се делегира на по-ниски нива, ефикасно ще доведе до намаляване на нивото на корупция и до по-ясна регламентация на ситуацията на конфликт на интереси, така че този, който на практика е взел решението, следва да положи подписа си под него, да се ангажира с отговорността за взетото решение и с всички свързани и произтичащи от него последици, включително и

дисциплинарна, административна и понякога наказателна отговорност. Ситуацията не е такава към момента, доколкото държавният служител, който е изготвил определен документ и се е подписал, не е изготвил окончателен и обвързващ министерството документ и поради това естествено не носи отговорност. Цялата отговорност се носи в крайна сметка от лицето, което е подписало документа – било то министър или главен секретар на министерството.

Бъдещото законодателно развитие на проблемите на конфликтите на интереси във връзка с това трябва да се търси в няколко направления.

От една страна, приетият от Министерския съвет Законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния служител включва една детайлна, доколкото е възможно за закон, регламентация на проблемите на конфликти на интересите. Създават се задължения за разкриване на конфликт на интереси като неспазването на това задължение е свързано както с дисциплинарна отговорност – дисциплинарно уволнение, така и с потенциалната опасност административният акт, в приемането на който е взел съответният служител, да бъде прогласен за нищожен.

Законът за администрацията се занимава детайлно с проблемите на делегацията като създава абстрактна възможност всички министри да делегират правомощия по административната верига, определени решения да бъдат вземани на най-ниското възможно ниво и взелият ги служител да носи отговорност за действията си.

С приемането на тези два закона ще стане възможно и последващо приемане на подзаконови нормативни актове, които детайлно да регламентират в съответните министерства способите за избягване на ситуация на конфликт на интереси. Това могат да бъдат устройствените правилници на министерствата или съответно актове на министрите, които нямат нормативен характер. Чрез тях могат да се приемат вътрешни политики за съответните ведомства с конкретни способности за избягване на конфликти на интереси и за тяхното обявяване в съответната администрация.

Към момента не може да се смята за особено подходящ подходът за приемане на цялостен нов закон, който да урежда проблемите на конфликтите на интереси. Приемането на такъв закон няма да реши сам по себе си проблемите на конфликтите на интереси, които към момента съществуват не само поради настоящата липса на закон, но до голяма степен поради утвърдена

съществуваща организационна култура в съответните администрации. Поради това е изключително важно да се тръгне по обратния път – да се разглеждат проблемите като свързани с конкретната администрация, но в светлината на общите способности за решаване на ситуация на конфликт на интереси, да се тръгне по пътя на въвеждане на вътрешно-организационни политики, които са задължителни за съответните служители в администрацията. Тези вътрешно-организационни политики следва да се превърнат постепенно в част от организационната култура на съответната администрация и да дадат ясен и видим резултат. Единствено това ще убеди гражданите, че се предприемат конкретни действия за това държавната администрация да стане прозрачна и в нея да няма конфликти на интереси. Тогава, когато такива ситуации са неизбежни, те следва да бъдат обявявани по подходящ начин, за да не възникват съмнения в безпристрастността на държавните служители, вземащи конкретни управленски решения.

## РЕГЛАМЕНТАЦИЯТА НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА БЪЛГАРИЯ

*Доц. Нели Огнянова*

Конфликтът на интереси в българското законодателство не е законодателно регламентиран както на базисно ниво (в конституцията или в общ закон), така и в секторни закони с отделни изключения като например разпоредбите му в Закона за далекосъобщенията. Това позволява съвместяване на роли и съответно поставя под съмнение справедливостта и прецизността на вземане на решения, създаване на политики и нормативни актове, както и безпристрастността при тяхното прилагане.

Явленията, които винаги са се разглеждали като нарушение на административната етика – частните отношения да се пренасят в публичната сфера – в последните години са твърдо правило. Проследявайки частни отношения (роднини, съученици, състуденти, колеги по стая) може да се проследи генезиса на политическата класа и високите нива на публичната администрация.

По отношение на проблема конфликт на интереси медийните разследвания разкриват факти като например:

- народни представители не прекратяват частния си бизнес в областта на непосредствената си парламентарна заетост;
- министри, заместник-министри и други висши държавни служители притежават или участват в търговски дружества, действащи паралелно на дейността, за която тези служители отговарят (енергетика, туризъм, телекомуникации, образование, земеделие);
- съпрузи и роднини на народни представители заемат постове във високите етажи на държавната публична администрация (ръководители на агенции и комисии – хазарт, защита на децата, връзки с българи в чужбина) и по силата на нормативните актове следва да бъдат контролирани от тях (по силата на предвидения в Конституцията и парламентарния правилник парламентарен контрол);
- групи съученици заемат лидерските позиции в държавната

администрация на един или друг сектор (транспорт и далекосъобщения - министър, заместник-министър, главен секретар, парламентарен секретар, председател на регулатора);

- групи съдружници в търговски дружества, адвокатски обединения, неправителствени организации и други сектори (отбрана, външни работи и други)

Народните представители запазват не само участията си в търговски дружества като се позовават на принципа на свещената частна собственост, но и възможността да практикуват професиите си на хонорар – и така става възможно председателят на парламента да консултира частни дружества по правните им спорове срещу държавата. Разбира се, народните представители запазват за себе си – и правилно – възможността да преподават във висши училища, но отнемат възможността на членовете на регулаторите да имат втори трудов договор във висше училище. Затова пък другите държавни служители имат право на трудов договор във висше училище. В този контекст следва да се подчертае, че преподаването наред с друг тип занятие е един от примерите за безконфликтно съвместяване на труд.

Същевременно – макар и в отделни области – в България са въведени в действие норми срещу конфликта на интереси. Такава зона е регулирането на електронните медии. За членовете на регулатора – предвид обстоятелството, че участват в конкурсни комисии и в определяне на лицензодатели – са въведени ограничения както за времето, през което лицата са в регулатора, така и за определен период след това. За голямо съжаление наличието на писани норми не влияе върху факта, че членове на регулатора участват в търговски дружества с предмет “телевизия” и тези търговски дружества печелят конкурсите за външни продукции в националната телевизия.

Горните илюстрации показват, че:

- съществува необходимост от преосмисляне на законодателството в разглежданата област;
- там, където има създадени норми, следва да се работи за превръщането им в ефективни инструменти.

Необходимо е да се промени обществената нагласа и да се преодолее търпимостта към “масовизирането” и “нормализирането” на практиките на конфликт.

## **2. Конфликтни зони**

### **2.1. Конфликтни зони от гледна точка на субектите**

Рискът за конфликт на интереси не е еднакъв в различните сектори на публичната администрация. Решенията на някои типове органи в по-голяма степен обуславят удовлетворяването (или не) на интересите на частния бизнес и други икономически интереси.

Такива със сигурност са регулаторите, както и колегиални и еднолични органи, които са свързани с различните режими (концесионен, лицензионен, регистрационен) и разрешения, действайки в условия на оперативна самостоятелност. Доколкото е важно не само решението на тези органи по същество (позитивно – негативно), но и времето за издаване на акта (скоростта на реакция на администрацията), съществени за адресатите са и лицата, които изготвят проекта за акт – от тях зависи колко бързо ще се издаде едно или друго решение. В този смисъл регламентацията на конфликта на интереси следва да се разпростира не само върху органите (кой подписва), но и върху тяхната администрация (кой обработва преписките, кой изготвя проекта за решение).

Необходимо е да се отбележи, че проблематиката на конфликта на интереси следва да намери решение и в законодателната, и в съдебната власт. Недопустимо е член на парламентарната комисия по телекомуникации да е собственик на кабелна телевизия, а член на комисията по медии – на рекламна агенция, така, както е недопустимо телекомуникационният регулатор да сключва договор за правна помощ със същата адвокатска кантора, с която имат договор за правна помощ оператори, срещу които държавата води дела.

### **2.2. Конфликтни зони от гледна точка на сферата и компетентността**

Хоризонтално погледнато във всички сфери на централната и местна администрация, а и в администрацията на съдебната и законодателната власт, има дейности, в които сблъсъкът на интереси е по-видим – обикновено става дума за ограничен ресурс, който следва да бъде разпределен между много на брой кандидати. Особено сериозно следва да се обсъди регламентирането на инструменти срещу конфликт на интереси в сфери, свързани с:

- държавни поръчки;
- приватизация;

- организационни отношения в публичната администрация: конкурси, подбор и кариерно развитие на персонала, участие в международни организации и събития;
- търгове и конкурси за получаване на права върху обекти или дейности;
- кредитиране, разпределяне на средства по програми и други.

### **3. Механизми за елиминирание или редуциране на конфликтите на интереси**

3.1. Така очертани, *зоните на потенциален конфликт на интереси*, които създават напрежение в обществото, никак не са малко. Разбира се, гражданите следва да запазят критичното си отношение към проявите на конфликт, но и държавата (законодателят, администрацията) следва да изминат своята част от пътя към решаване на проблема. Като начало проблемът следва да бъде идентифициран и поставен на вниманието на законодателя.

Необходимо е да се изготви каталог на възможните средства, механизми и технологии за препятстване, редуциране и елиминирание на възникнали конфликти. Такива са например:

- правни пречки: забрани за заемане на длъжности, забрани за участие в конкурсни комисии, забрани за участие в търговски дружества с конкурентен предмет и други подобни;
- декларации и регистри: лицата с финансов, икономически или друг интерес следва да го декларират и да се отведат от вземането на решения, в които има риск да не са безпристрастни и обективни;
- кодекси и други инструменти за саморегулация;
- комисии по етика и други тела за регулиране на конфликтите на интереси и други.

## **БЪЛГАРСКАТА ЗАКОНОВА И ПОДЗАКОНОВА БАЗА ОТНОСНО КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ И ПРАКТИКАТА ПО ПРИЛАГАНЕТО Ѐ В МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО**

*Петър Рашков*

Доброто управление на държавната администрация е част от цялостната реформа, започнала през 1999 година с приемането на Закона за държавния служител. От тогава до сега са предприети редица мерки и са въведени някои закони и подзаконови актове и модели за поведение на държавните служители, които целят модернизиране на управлението и поставяне на основите на съвременна държавна служба. Това само по себе си включва безпристрастност на държавния служител при изпълнение на неговите функции, прозрачност на процеса на вземане на решения (публичност и достъп на обществеността до механизма на вземане на решения) и недопускане на лични интереси и обвързаност да влияят на реализиране на публичната функция по взимане на решения и изпълнението им. При тези обстоятелства е естествено общественото внимание да бъде концентрирано върху всички възможни негативни влияния върху изброените по-горе елементи на справедливия процес на администриране – подкупи, търговия с влияние, злоупотреба със служебно положение и по-меките форми на проява на нарушения, но с не по-малко негативен ефект, като конфликта на интереси. По този начин съществено значение за правилно протичане на административния процес придобиват въпросите за етиката и морала на държавния служител и движещите го мотиви при вземане на едно или друго решение, като легитимността на административния акт до голяма степен се основава на неповлияването му от лични интереси и недопускането на такива да се възприемат от непредубедената общественост като причина за неговото издаване.

Важно средство за успешно провеждане на реформата в държавната администрация за укрепване на доверието в държавните институции, както и за тяхното стабилизиране и популярност на провежданата политика, е откриването и предотвратяването на конфликта на интереси. Това се отнася още повече до Министерство на правосъдието, след като от оценката на неговата дейност до голяма степен зависи общественото мнение за важността и ефективността на провеждащата се реформа на съдебната система

в България, реформата в пенитенциарните институции и в международното осиновяване.

В действащото законодателство съществуват минимални стандарти за предотвратяване на конфликта на интереси. Правната рамка обхваща някои специфични действия в случаи на конфликт на интереси, условия за повишаване на обществения достъп до информацията и прозрачността в работата на администрацията. Въпреки тези няколко плахи опита за регулация, все още не е създадена цялостна правна рамка, детайлно регламентираща възможните хипотези на конфликт на интереси, а в повечето от случаите разпоредбите са твърде общи.

### ***1. Отвод при ситуация на конфликт на интереси***

Мерките по отвод от процеса на вземане на решения и деклариране на ситуация за наличие на конфликт на интереси са част от механизмите и процедурите, посредством които може да се осигури безпристрастност в процеса на вземане на решения и предотвратяване на възможността за използване на служебното положение за лично облагодетелстване.

Българското законодателство съдържа възможности за прилагане на такива механизми, които могат да се използват от администрацията. Използването им е с различна степен на ефективност и честота на прилагане. В общи линии може да се заключи, че мерки от този тип все още се прилагат рядко. Причините са недостатъчна правна регламентация и липсата на институционален капацитет (знания и умения да се прилагат нормите).

#### ***1.1. Отвод от производството по вземане на решения (издаване на административен акт)***

В член 9 от Закона за административното производство е предвидена обща забрана, според която в производството по издаване на административен акт не може да участва лице, което е заинтересувано от изхода му или има с някои от заинтересуваните граждани или организации отношения, пораждащи основателни съмнения в неговото безпристрастност. В тези случаи, по свой почин или по искане на някой от заинтересуваните, то може да бъде отведено. Отделни разпоредби в Закона за обществените поръчки (член 38) и Закона за приватизация на държавни и общински предприятия (член 15) също предвиждат ограничения за държавни служители, участващи в процеса на вземане на решения, когато те или членове на семействата им имат търговски, финансов или друг

интерес при осъществяване на определена процедура. В Закона за държавния служител съществува хипотеза за уведомяване (член 27), според която, при възникване на някои от основанията за недопустимост (например йерархична подчиненост с роднина), за служителя съществува задължение да уведоми органа по назначаването за несъвместимостта с изпълняваната служба.

Въпреки наличието на общи разпоредби, касаещи отвода от производството по издаване на административен акт при съмнения за безпристрастност и наличие на конфликт на интереси, практическото прилагане на това средство в администрацията е затруднено по ред причини.

На първо място, липсата на легална дефиниция за “конфликта на интереси” в българското право затруднява прилагането на правилата за отвод. Такава регламентация липсва както в законите, така и в подзаконовите нормативни актове – наредби, правилници и инструкции. Това създава затруднение на служителите в администрацията на Министерството на правосъдието да разпознаят ситуация, при която възниква опасност да се осъществи или вече съществува конфликт на интереси. След като държавните служители имат свои законни интереси, възникващи от качеството им на частноправни субекти, “конфликтът на интереси” не може просто да се избегне или забрани, а напротив – трябва да може да се определи, идентифицира и управлява. Наред с това липсват конкретни правила и инструкции как да се разпознават случаи, при които проличава личният интерес при вземане на едно или друго решение. Такива указания би трябвало да насочат към конкретни случаи на конфликт на интереси, например при роднинска или търговска връзка с лицето, което ще се ползва от решението, или в случаите, когато държавният служител е участвал при вземането на решение на по-ниско равнище и може с основание да се предположи, че не би бил безпристрастен на тази по-горна инстанция.

След като самият конфликт на интереси е динамичен, той се измества и проявява в различни форми според различните ситуации. Така например при “обозримия ситуационен конфликт” изглежда, че частноправните интереси на държавния служител могат по неподходящ начин да повлияят на вземане на решение, но това не се е случило, докато при “потенциалния конфликт” служителят има частен интерес от такова естество, че би възникнала “конфликтна” ситуация, ако той бъде въввлечен в съответни бъдещи служебни задължения. В този смисъл анализът на проблема и неговата правна регулация следва да се насочат към изработване на правила за избягване на “конфликта” в съответна ситуация чрез неговото

обявяване (разкриване на ситуацията) и санкции в случаи на наличие на такава ситуация и нейното необявяване. По принцип, дефинирането на понятието и възможното му проявление, съчетано с точни инструкции за различаване на явлението, би попълнило една празнина в правната уредба и подзаконовите актове, регулиращи дейността на Министерство на правосъдието. Тъй като “конфликтът на интереси” не е свързан с някаква конкретна материална облага или полза, той може да включва законна частно правна дейност, съдружие или семейни интереси, ако те могат да бъдат възприети като вероятно влияещи по неподходящ начин върху упражняване на правата и задълженията на държавния служител. Такава ситуация може например да бъде договарянето на бъдещ пост или служба от държавния служител, докато заема длъжност в държавната администрация.

Къде конкретно могат да се търсят такива “сиви зони” и “изкривявания”, които водят до вероятен конфликт на интереси в държавната администрация и в частност в Министерство на правосъдието? Отговорът на този въпрос може да насочи лицата, вземащи решения в администрацията, към подходяща уредба, чрез която да се предотврати необявяването на “конфликта” и сиване на общественото доверие към водената от министерството политика. Следва да се отграничат две категории ситуации.

*В първата категория* влизат тези, които са типични за всяка една администрация и касаят прилагане на общоприети принципи при изпълнение на служебните задължения от държавния служител – законност, лоялност, отговорност, стабилитет, политическа неутралност и йерархична подчиненост (член 18 от Закона за държавния служител). Държавният служител е длъжен да изпълнява задълженията си точно, добросъвестно и безпристрастно в съответствие със законите на страната и устройствения правилник на съответната администрация. Задълженията на държавния служител се определят в неговата длъжностна характеристика (член 21 от Закона за държавния служител). Не е необходимо да се изброяват изчерпателно всички възможни ситуации, при които частен или личен интерес може да доведе до заобикаляне или, в най-лошия случай, нарушаване на тези принципи и норми в поведението на държавния служител. Примерите за такива “*рискови ситуации*” биха били различни като се започне от:

- процедурата за назначаване (оповестяване на едни критерии за кандидатстване за заемане на определена длъжност и подбор на кандидатите и промяната им впоследствие; липса на критерии за подбор, основаващи се на професионален опит и

квалификация на кандидатите, притежаващи необходимите морално-волеви качества като принципност, безпристрастност, лоялност към службата и обществения интерес, както и способност за работа в екип и под напрежение);

- повишаване на квалификацията и ранга на служителите (основано не непременно на някаква обективна нужда от подобряване на уменията на служителите в една или друга област съобразно длъжностната му характеристика, а на принципа на случайния подбор или предпочитание; неотчитане на квалификацията, а така също и придобития стаж като основание за повишаване в ранг, което води до уравниловка; неизползване на системата за повишаване в ранг като израз на специализираната квалификация и придобит стаж на служителя и системата на атестиране въз основата на детайлизиран индивидуален план за изпълнение на задачите);
- отчитане качеството на извършената работа и резултатите от нея (това обикновено не се прави, като нарушения или зле свършена работа от отделни служители не се санкционират, което води до безотговорност и липса на мотивация).

Наличието на подобни “сиви” зони и недостатъчната регламентация лесно могат да създадат конфликт на интереси, при който решаващият орган да предпочете едно решение вместо друго, основавайки се по-скоро на своя личен интерес, отколкото на държавния (обществения).

*Във втората категория* ситуации влизат тези, които се считат за типични с оглед спецификата на Министерство на правосъдието като особено министерство, осъществяващо връзката между изпълнителната и съдебната власт чрез правомощията на министъра на правосъдието, Инспектората по член 35 Закона за съдебната власт, Дирекция “Международно правно сътрудничество и международна правна помощ”, Главна дирекция “Изпълнение на наказанието”, между изпълнителната и законодателна власт чрез Съвета по законодателство, между изпълнителната власт и президентството чрез Съвета за българско гражданство и други. Въз основа на проведената в Министерство на правосъдието фокус група със служители от различните звена на министерството могат да се изведат различни възможни хипотези на “рискови ситуации”:

- при законодателния процес в Съвета по законодателство (законодателстване на парче – изработва се законопроект не за

да се регламентират трайно установени обществени отношения, а заради определена личност или определен интерес в една или друга област; даване на становище и работа по закон, внесен в Народното събрание от народен представител; липса на система за подбор на външни консултанти и специалисти-магистрати, практикуващи юристи и преподаватели, специалисти в отделни области; невъзможност за привличане да работят като държавни служители на високо квалифицирани и специализирани юристи поради високите изисквания за продължителен стаж и ниските заплати и длъжности);

- при Инспектората по Закона за съдебната власт, характеризиращ се като особена структура, чрез която се осъществява баланс между съдебна и изпълнителна власт (спецификата на особена роля на това административно звено изисква качествен персонал с опит и внушаващ респект, но липсват ранг и заплащане, изравняващо инспекторите с високите длъжности в съдебната система – магистрат с по-нисък ранг може да проверява такъв с по-висш; магистратите с по-висок ранг и длъжност не стават инспектори заради по-ниските заплати и деквалификация; липсата на авторитет води до деформация в докладите от проверките – след като проверяващия се сдобива с определена информация от проверявания като компенсира непознаването на определен проблем поради по-ниската си квалификация, трудно би предложил наказание за последния при забелязани пропуски);
- при затворите (зоните на конфликт се определят от самото място на тази система в обществото и разположението ѝ спрямо другите институции; взаимоотношенията на лишени от свобода и администрация на затворите; изтичане на хора от охраната към службите за сигурност; съчетаването на едно място на 52 вида професии с разнороден образователен ценз, професионален и житейски опит; амортизиране на кадрите след продължителен стаж и липса на перспектива; системата за издигане на кадрите често се променя и не винаги на основата на ясни и обективни критерии; при либерализация на системата на затворите отвътре на основата на съвременните модели обществото не е готово да посрещне тази промяна);
- при международното сътрудничество (поради ниските заплати и високи изисквания за заемане на длъжността – познаване на международното и националното законодателство, владееене на чужди езици на високо професионално равнище, представяне на страната на международни форуми и адекватно изразяване на

българската позиция – възниква дисбаланс между качествата, знанията и уменията на отделните служители и способностите им да се справят в определена ситуация; липсата на адекватна система за оценка, атестация и повишаване на квалификацията води до уравниловка при критериите за повишаване в ранг и длъжност на служителите, от една страна, и изкуствено повишаване на базата на специализация като не се отчита нейната съвместимост или полза спрямо извършваната от служителя работа и функции съобразно длъжностната му характеристика, от друга; недостатъчната квалификация, способности и мотивация на едни служители води до разпределяне на работата и по-голямо натоварване на по-способните и мотивираните, което обаче не се отчита при оценката и повишаване в ранг и длъжност на последните; прехвърляне на работа от други дирекции върху експертите по международно сътрудничество – изготвяне на законопроекти, попълване на информация и статистика относно съдебната система, изготвяне на доклади, извършване на преводи, осъществяване на протоколни функции и други като в следствие тази работа се отчита от другите дирекции и се принизява ролята на експертите по международно сътрудничество като техническа помощ и се оспорва приносът им. Това от своя страна води до тяхната демотивация поради несправедливото толериране на други служители за тяхна сметка. При липса на обективен критерий за оценка на сложността, обема и характера на работата е лесно да се внушават стереотипи. Целта е у ръководството по изкуствен начин да се създаде убеждение за способностите на едни служители за сметка на други и да се толерира една група служители за сметка на друга);

- при разглеждането на въпросите относно българското гражданство (натовареност на персонала с много преписки, за обработването на които е необходимо продължително време и натоварване и това води до намаляване на времето, което е необходимо за приемане на нови молби и извършване на справки с граждани; липсата на възможност да се проследи движението на преписките от гражданите във всеки един момент при процедурата на съгласуването им със заинтересуваните институции (по обективни причини), създава впечатление за толериране на едни молби за придобиване на гражданство за сметка на други).

Кои са причините за появата на тези зони на напрежение и евентуални конфликти – нормативно ли са заложени или са институционално предопределени? Отговорът не е еднозначен. Трябва да се отбележи, че Устройственият правилник на Министерство

на правосъдието е претърпял множество изменения през последните няколко години, някои от които много съществени. В тази връзка се открояват някои *структуропроеменящи регламентации в Устройствения правилник*:

- извеждане на Инспектората по Закона за съдебната власт през 2001 година от Дирекция “Съдебна дейност”, т.е. от специализираната администрация и преминаването му на подчинение на министъра на правосъдието (член 17 от Устройствения правилник на Министерство на правосъдието) с определени правомощия да проверява организацията и административната дейност на съдилищата, прокуратурите и следствените служби, организацията по образуването и движението на съдебните, прокурорските и следствените дела, изпълнителните дела и делата по вписванията, да анализира и обобщава свършените дела и актове на съдиите прокурорите и следователите;
- създаване на Дирекция “Информационно обслужване и технологии” през 2002 година (член 22 от Устройствения правилник на Министерство на правосъдието) с много важни функции, съществено изменящи се с новите изменения и допълнения на Устройствения правилник по отношение на методологичната помощ при осъществяване на дейностите на внедряване на Единната информационна система на правосъдната система, в това число на Единната информационна система за противодействие на престъпността и осигуряване на разработване, оценка и регулярно актуализиране на Информационната стратегия на правораздавателните органи и нейното съответствие с информационната политика на правителството и Стратегията за реформа на съдебната система; също така по отношение на разработване на процедури, документация и критерии за избор на изпълнители и участие в процедурите по избор на изпълнители по проекти за разработване, внедряване и поддръжка на приложен софтуер за нуждите на правораздавателните органи;
- създаване на Звено за борба с корупцията (нов член 18а) и Звено по сигурността на информацията (член 18б), Съвет по криминологични изследвания към министъра на правосъдието през 2003 година;
- създаване на Дирекция “Връзки с обществеността и протокол” през 2002 година, разширяване на правомощията на Дирекция “Административно правно обслужване и човешки ресурси” (член 20) през 2002 година с изчерпателно изброени нови функции по

отношение на човешките ресурси в точка 2 на член 20;

- обособяване на отдели в Дирекция “Международно правно сътрудничество и международна правна помощ” през 2001 година и в Дирекция “Правна евроинтеграция”, в Дирекция “Българско гражданство и осиновявания” и в Дирекция “Съдебна дейност” през 2002 година;
- извеждане на дейностите по международни осиновявания от Дирекция “Българско гражданство и осиновявания” и създаване през 2003 година на Дирекция “Международни осиновявания”;
- извеждане на Главната дирекция “Главно управление на местата за лишаване от свобода” от специализираната администрация и обособяването ѝ като самостоятелна административна структура по “Изпълнение на наказанието” през 2002 година;
- създаване на Дирекция “Охрана” за осигуряване безопасността на съдебните сгради и опазване органите на съдебната власт през 2002 година.

Това са голяма част от осъществените в рамките на последните три години структурни промени. По същество са се изменяли и функциите на отделните дирекции, изменяли са се периодично и изискванията за заемане на определени длъжности в администрацията. Детайлно са развити с последните две изменения на Устройствения правилник на Министерство на правосъдието правомощията на министъра, функциите на политическия кабинет на министъра, на началника на политическия кабинет, на парламентарния секретар и на главния секретар (Раздел I, членове 3-13 от Устройствения правилник).

Всички изброени по-горе промени са довеждали до нова вторична регламентация на функциите на определени структури и изменения на длъжностните характеристики на служителите и изискванията за заемане на определена длъжност. Динамиката на тези обективни процеси на изграждане на модерна администрация, произтичащи и от предстоящото членство на България в НАТО и Европейския съюз води и до наместване на пластове в структурата на Министерство на правосъдието и до елиминиране на някои от проблемните ситуации, свързани с възможност за проява на потенциален “конфликт на интереси”, изброени по-горе при отделните административни звена, участвали във фокус-групата по проекта “Установяване на фактически и потенциални хипотези на конфликт на интереси в държавната администрация в България”. Не бива да

се пропуска фактът, че много от промените са функция на изменение на основни закони като Закона за съдебната власт, Закона за изпълнение на наказанията, Закона за държавния служител, Семейния кодекс, ратифициране на конвенции относно международното осиновяване и защита на децата, Закона за обществените поръчки и други. В ситуация на провеждане на такава радикална реформа безспорно възникват проблеми с набиране на качествен персонал при спазване на всички съвременни форми на подбор. Не винаги държавният бюджет е в състояние да осигури добри заплати, което да позволява назначаването на най-добрите специалисти в дадена област с необходимите морално-волеви качества за изпълнение на държавната служба. Реформите в администрацията често правят държавните служители напрегнати и несигурни в запазване на своя статус и те понякога търсят възможност за нова работа или се стремят да запазят оставането си в министерството с цената на компромиси, които не винаги са в полза на работата. Необходимостта от координация на някои от изброените по-горе структури, произтичащи от техните функции с други институции – Инспекторат по Закона за съдебната власт – Висш съдебен съвет и съдебна система; Дирекция „Съдебна дейност“ - Висш съдебен съвет и съдебна система; Дирекция „Българско гражданство“ – Президентство, Министерство на вътрешните работи, ЕСГРАОН; Съвет по законодателство – Народно събрание; „Изпълнение на наказанието – прокуратура, съд, Министерство на вътрешните работи; Дирекция „Информационно обслужване и технологии“ – Висш съдебен съвет и Съдебна система и други, прави вероятна възможността да се създадат зони на „конфликт на интереси“. Това налага внимателно регулиране на отношенията между тези институции и осигуряване на политика на сътрудничество, което да спомага за предотвратяване на евентуални ситуации на конфликти на интереси, а при появяването им да бъдат разрешавани в полза на държавния интерес. В това отношение в Министерство на правосъдието се работи системно и се издават необходимите заповеди, правила и инструкции.

С оглед спецификата на отделните длъжности и разнородността на различните административни звена, в Министерство на правосъдието трудно може да се систематизират и обхванат всички хипотези и ситуации на деформации, които могат да способстват да надделее частния (личен) интерес пред този на държавата, респективно на гражданите. По-скоро е необходимо да се дефинира в работен порядък и нормативно-хипотетичното проявление на „конфликта на интереси“, с оглед неговото разпознаване, управление и предотвратяване. Очевидна е трудността за разрешаването му в административна среда, ако в нея не са напълно установени определени критерии, правила и практики за

точното, безпристрастно, лоялно и йерархично структурирано изпълнение на служебните задължения. При наличието на “сиви зони” и изкривявания в практиките и моделите на поведение в дадена администрация е трудно да се въведе порядък, който да позволи конфликтът на интереси да се усети и почувства, за да бъде отграничен от по-тежки прояви като корупция и злоупотреба със служебно положение. Това се отнася и за възможността той да бъде избегнат с цел съхраняване на доброто управление и осигуряване на надеждност и сигурност, че взетите решения са правилни и обективни. В това отношение следва да се отбележи положителната стъпка напред в администрацията на Министерство на правосъдието с въвеждането от 2003 година на система за атестиране на държавните служители на базата на предварително зададени критерии за изпълнение на конкретно формулирани като обем и срок задачи в индивидуални планове. Това ще даде възможност за отчитане на работата на всеки един служител по отношение на количество и качество на изпълнените задачи, коригиране на слабостите и отчитане на факторите, в това число и външни, които влияят върху изпълнението на определена задача. Несъмнено това ще доведе, от една страна, до намаляване на субективизма при атестацията на държавния служител и, от друга страна – до избягване на “конфликта на интереси” при влияния на “външни фактори” при изпълнение или неизпълнение на задачите.

Принос в усилията за предотвратяване на “конфликта на интереси” в Министерство на правосъдието имат и получените през юни 2003 година от Министерския съвет Указания за разпознаване на ситуации на “конфликт на интереси” от “корупционни деяния” и възможните начини за избягване на “конфликта на интереси”, с която по силата на заповед на Главния секретар на Министерство на правосъдието бяха запознати всички служители. Безспорен е стремежът на ръководството на Министерството да подобри функционалните правомощия на отделните административни звена и да подобри координацията както между тях, така и с външните партньори, с цел да се намалят горещите зони на потенциален “конфликт”. За постигане на тази цел определено би допринесла една добре проведена, обезпечена нормативно и закрепена институционално политика на управление на “конфликта на интереси”, възпитаване и обучаване на служителите на Министерството в разпознаване и докладване на “конфликтните ситуации”.

В това отношение е необходимо преодоляването на някои *непълноти в сегашната подзаконова нормативна уредба*, изразяващи се в:

- липса на детайлна и конкретна процедура за отвод в процеса на вземане на решения. Въпреки съществуващата обща възбрана за участие на длъжностните лица от Министерство на правосъдието в процеса на вземане на решения в случаи, когато съществува конфликт на интереси, липсва законово уредена процедура за отстраняване и отвод при вземане на решения. Това изключително затруднява и пречи на фактическото изпълнение на отвода. По този начин процедурни правила, които да ръководят служителя или ръководителя и да определят необходимото и дължимо поведение в ситуация на конфликт на интереси, липсват. Няма и процедура, която да насочи служителя как да действа, когато не е сигурен в оценката на ситуацията за наличие на конфликт на интереси;
- липса на орган в администрацията, пред който да се докладва и да се отнасят случаи за отвод. Няма определен орган, пред който да се отправят молби за отвод или самоотвод и който да съблюдава спазването на правилата за отвод и основанията за налагане на такъв;
- липса на контролен и санкционен механизъм. Съществен пропуск в настоящата уредба и пречка за ефикасното ѝ приложение, е липсата на предвидени отговорности и наказания, когато не се спазват процедурите за отвод;
- липса на развит механизъм за сигнализиране за ситуации на конфликт на интерес от страна на гражданите. С особена важност се откроява въпросът за нивото на прозрачност и отчетност на дейностите на Министерството пред обществеността и липсата на механизъм за докладване на възможните хипотези за конфликт на интереси от страна на гражданите. Такива сигнали и доклади са важно средство за контрол и оттам за искане на отвод от лицето, участващо при вземане на решение, при което би възникнал конфликт на интереси. Подзаконова регламентация за такива сигнали би могло да се приеме след последните изменения на Устройствения правилник на Министерството на правосъдието, според които Инспекторатът по член 46 от Закона за държавната администрация има правомощието да извършва проверки по получавани сигнали на граждани срещу служители на Министерството и администрацията на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити по реда на Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите и да прави предложения за издаване на задължителни указания за отстраняване на допуснатите нарушения. Подобни разпоредби се съдържат в изменения Устройствен правилник и по отношение

на Инспектората по член 35 от Закона за съдебната власт, който има правомощия да организира работата с предложенията, сигналите, жалбите и молбите на гражданите, като извършва проверки във връзка с постъпилите такива, когато това се налага от естеството на повдигнатия въпрос. Освен това към министъра на правосъдието е създадено звено "Борба с корупцията", което има правомощия да анализира и обобщава информацията относно предприетите мерки и действия срещу корупцията, както и резултатите и ефективността от борбата с корупцията. Изброените функции и правомощия на различните звена от администрацията на Министерство на правосъдието са предвидени по-скоро като мерки за борба с корупцията и злоупотреба със служебно положение и в много по-малка степен за докладване на конфликта на интереси в административния процес;

- неизползване в достатъчна степен на Етичния кодекс на държавния служител като средство за отвод при ситуация на конфликт. Въпреки необходимостта от законодателно уреждане на хипотезите за отвод при наличие на конфликт на интереси и процесуални правила в тази насока, етичните кодекси (кодексите на поведение на държавния служител), които нямат нормативен характер също са подходящо средство за установяване на стандарти на поведение, които да не допускат и предотвратяват подобни ситуации. В Министерство на правосъдието всеки държавен служител е запознат с Етичния кодекс за поведение на държавния служител още с постъпване на служба в министерството. Този кодекс установява минимални правила на поведение на държавния служител, който в изпълнение на своите задължения следва да се ръководи единствено от закона и обществения интерес, да бъде учтив, точен и безпристрастен в своите действия и да не получава облага при изпълнение на службата. Тези правила имат общ характер и не съдържат разпоредби относно предотвратяване на ситуации, в които може да се получи конфликт на интереси. В това отношение може да се използва инструментариумът на Етичния кодекс и да се включат в него правила на поведение, които следват стратегията и политиката на министерството по отношение на конфликта на интереси. Едно балансирано регламентиране на подходящо поведение на държавния служител за предотвратяване влиянието на частния интерес при вземане на административни решения, съчетано с нормативно регулиране на подзаконово равнище на задължение за докладване на ситуация на конфликт и отвод на заинтересуваното лице, биха способствали за отстраняване на сегашната празнина.

## **1.2. Разкриване и деклариране на частен интерес**

В сравнение с процедурите по отвод на служител в процеса на вземане на решения в администрацията, правната регламентация относно деклариране на имуществото на държавния служител е по-развита. След приемането на Закона за държавния служител и на основание член 29 от същия, при встъпването си в длъжност и всяка година до 31 март, държавният служител е длъжен да декларира своето имотно състояние пред органа по назначаването. Тази практика се съблюдава стриктно в Министерство на правосъдието и държавните служители ежегодно попълват декларация, по която се проследява имотното им състояние.

Друг важен нормативен акт в областта на обявяването на частен интерес е Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности. Лица, заемащи висши длъжности в държавата – в това число министър, заместник-министри и главен секретар на министерството, имат задължение да декларират ежегодно до 31 май своето имущество, доходи и разходи, както и това на своите съпрузи и ненавършили пълнолетие деца. Тези закони безспорно са принос в борбата с корупцията и злоупотребите с власт и допринасят за по-голямата публичност, прозрачност и обществен контрол върху висшите държавни функционери. От друга страна, те може успешно да се използват и при предотвратяване на конфликта на интереси. Така например, деклариран дял или акции в една фирма от висшия държавен служител, би попречил той да участва при вземане на административно решение, касаещо възлагане на обществена поръчка на тази фирма.

Публичността на обявяването на частния интерес не е най-важният фактор при идентифициране и управление на конфликта на интереси. Вътрешното в рамките на министерството докладване и достъп до тази информация на ограничен кръг лица, съчетано с подходящ механизъм за разрешаване на ситуацията и избягване на конфликта, би било достатъчно, за да се постигне целта на водената политика по този въпрос в рамките на министерството, повишавайки общественото доверие относно лоялността на държавния служител. С други думи, колкото по-високо в йерархията стои държавният служител, толкова по-подходящо би било да има публичност при обявяване на неговите частни интереси и обратно, колкото по-ниско в йерархията е съответният служител, е достатъчно наличието на вътрешна за министерството система за деклариране. В този смисъл, сегашната уредба, състояща се от два отделни закона, третиращи декларирането на частен интерес (имущество) на две категории

лица – заемащи висши държавни длъжности и държавни служители, е удачна.

Друга форма на деклариране на частен интерес, използвана от други законодателства – *деклариране ad hoc*, не е въведена в българското законодателство. На подзаконово равнище в актове, регулиращи дейността на Министерство на правосъдието, също не съществува. Такова би било деклариране на материален или нематериален интерес в конкретна ситуация, когато такъв интерес не е бил включен в първоначалната декларация. Това би следвало да става като се възложи на служителите да разкрият незабавно необходимата информация, съответно частен интерес, при опасност от конфликт след промяна на обстоятелствата при началното деклариране или при възникване на ситуация, която ще доведе до конфликт на интереси. Както и при системата на първоначално деклариране на частния интерес, така и при деклариране *ad hoc*, не е необходимо това да става публично. Вътрешното деклариране в рамките на министерството на частния интерес би било достатъчно за запазване на общественото доверие в правилността на взетото решение.

**Проблемните области при прилагането на законите се изразяват в липсата на:**

- санкции при недеклаиране от страна на задължените лица;
- недостатъчният достъп на обществеността до публичния регистър;
- система за финансов анализ на декларациите относно посочените в тях данни.

## **2. Недостатъци на съществуващата правна регламентация. Практики и възможни начини за тяхното преодоляване**

От гледна точка на Министерство на правосъдието, по-важно е да се направи анализ на съществуващото положение в контекста на действащата регламентация и изграждане на необходима политика в областта на превенцията на конфликта на интереси. Основните насоки на поведение на служителите са очертани в Етичния кодекс за поведение, който повелява на служителите да действат и се ръководят при вземане на решения от закона и да бъдат безпристрастни и непредубедени от религиозни, партийни, етнически, семейни или други лични предпочитания; да се избягва прокарване на частни интереси, които биха компрометирали службата и съответното решение; да не се използва информация, станала им

известна при упражняване на служебните задължения, за придобиване на недължимата облага, да не се търси или приема каквато и да е облага за повлияване на изпълнението или неизпълнението на служебните задължения.

В тази рамка все пак има празнини, които се отнасят до практическото изпълнение на цитираните по-горе норми, така че да се изпълнява не само буквата на закона, а да се осъществяват на практика по-широки ценности на държавната служба като лоялност, независимост и безпристрастност. Липсва механизъм, който да позволява да се разкриват според ситуацията частни интереси, които биха повлияли на взимане на принципно и непредубедено решение. Няма правила, които да направят процеса по-прозрачен и подлежащ на внимателно наблюдение при управлението на конфликтите. Разбира се, не всичко може да се регламентира и събере в правна рамка. При създаване на подходяща среда за предотвратяване на конфликта на интереси, е важен личният пример и отговорност на държавните служители, така че да бъдат лоялни към обществения интерес, да организират по такъв начин личните, частните си дела, че да не се създават ситуации на конфликт, да разрешават конфликтите, когато такива възникват в полза на обществения интерес.

От особена важност е да се формира политика на нетолерантност към конфликта на интереси в Министерство на правосъдието като се наложат управленски решения и практики, които да насърчават ефективния контрол и управление на ситуацията, пораждащи условия за проявление на конфликта и да способстват служителите да разкриват и дискутират случаи на конфликт на интереси. Трябва да се поощрява създаване на откритост и диалог за насърчаване на лоялността към държавния интерес и възпитание върху установените традиции и правила в министерството като една от най-престижните държавни институции.

Направеният дотук анализ показва наличие на регламентация на равнище „закони“ относно несъвместимостта, отвода и деклариране на имуществото. В подзаконовите актове – Устройствен правилник на Министерство на правосъдието и Етичния кодекс за поведение на държавния служител има някои елементи, които насочват към начина на поведение на държавния служител в определена ситуация, която може да се определи като конфликтна и възможността чрез сигнали от гражданите да се предприемат мерки за проучване на неправомерно поведение и санкционирането му.

Никъде в действащите в Министерство на правосъдието

подзаконови актове не се съдържат норми, определящи “конфликта на интереси” и механизма за процедиране при идентифициране на конфликта и неговото разрешаване. Липсват и правила, указания (с изключения тези на Министерски съвет от юни 2003 година) или установени практики, които да способстват за изграждане на определен тип поведение от служителите, така че те адекватно да разпознават ситуацияите, които могат да доведат до конфликт и своевременно да декларират своя частен интерес и това да доведе до отвод и неучастие при вземане на дадено решение и запазване авторитета на администрацията.

Най-важното е да се запълни празнината от липса на адекватна стратегия и изработване на такава за предотвратяване на “конфликта на интереси”. Тя трябва да обхваща: дефиниране на характерните черти на конфликта на интереси, идентификация на характерните проявни форми; отговорности за провеждане на политиката за предотвратяване на конфликта; оценка на рисковите фактори за проява на конфликт на интереси; подходящи форми на докладване на частния интерес не само формално, но и при определена конкретна ситуация и създаване на механизъм (вътрешен за Министерството) за управление на конфликта; добро взаимодействие с гражданите, партньорите и организациите, с които работи Министерството и отчитане на тяхното мнение относно ефикасното осъществяване на политиката; оценка на провежданата политика на основа на опита и преформулирането ѝ, за да посрещне новите предизвикателства.

Само такъв системен подход може да доведе до ефективност и преодоляване на съществуващите празнини в подзаконовата регламентация на конфликта на интереси в Министерство на правосъдието, защото сама по себе си правната регулация не би била успешна при липса на адекватни практически стъпки за предотвратяване на конфликта на интереси.

## УСТАНОВЯВАНЕ НА ФАКТИЧЕСКИ И ПОТЕНЦИАЛНИ ХИПОТЕЗИ НА “КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ” В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

*Резултати от социологическото изследване  
на Асоциация “Прозрачност без граници”*

Представените резултати обхващат основните изводи от реализираното в рамките на проекта на Асоциация “Прозрачност без граници” социологическо изследване, проведено в периода юли – септември 2003 година в рамките на седем фокус-групи с представители на държавната и областна администрация в Министерство на правосъдието, Министерство на труда и социалната политика, област София - град, София - област, както и в областните администрации в Пловдив, Варна и Велико Търново. В съответствие с методологията на изследването, подготвена за целите на проекта, е реализиран и анализ на политическите документи и нормативната база за реформа в държавната администрация.

Целта на това проучване е да идентифицира степента, в която служителите в държавната администрация възприемат конфликта на интереси като проблем в своята професионална среда. Едновременно с това паралелният анализ на нормативната рамка и доминиращите нагласи по отношение на нейното функциониране позволява да бъдат определени зоните, в които конфликтът на интереси може да бъде реализиран. На базата на резултатите от това проучване могат да бъдат определени и онези групи от мерки и целенасочени въздействия върху институционалната среда в България, които биха могли да ограничат възможностите за формулиране на хипотеза за конфликт на интереси в дейността на публичната администрация.

### **Социалният контекст**

Актуалността на проблема за идентифицирането и регулирането на конфликта на интереси в администрацията се определя от няколко паралелно развиващи се процеса в българското общество. От една страна, в процеса на подготовка за ефективно присъединяване на страната към Европейския съюз, България трябва да реализира определени инициативи, свързани с реализацията на всеобхватна административна реформа. В съответствие с традициите и добрите практики на европейския модел за

администрация българската публична администрация е изправена пред необходимостта за изключително кратък период от време да реализира значителни по мащаб реформи.

От друга страна, тази реформа се извършва паралелно с реформа в съдебната система, възникване и активно участие на нови групи от публични субекти и най-вече в новите условия на утвърждаване на частната собственост като един от най-значимите резултати на прехода от тоталитарно общество към демокрация.

Тези значими трансформации в административната практика на българските публични институции се извършват в условия на ниско обществено доверие към тях, в атмосфера на подозрения в злоупотреба със служебно положение и масово разпространение на представите за корумпираността на администрацията. Негативните обществени стереотипи към работата на публичната администрация се превръщат в сериозен проблем пред ефективността на реформата, както и при изграждането на нови измерения на нейната ефективност.

Към всичко това би трябвало да се добавят и недостатъците в известна част от нормативната база, при която все още е налице известно смесване на компетенции и функции между различни равнища на публичната администрация. Все още в дейността на областната администрация и децентрализираните структури на централната изпълнителна власт на местно равнище липсва практика на ефективен диалог.

Освен тези конкретни измерения на проблемната ситуация, определяща необходимостта от поставянето на проблема за конфликта на интереси в публичната администрация, тук е необходимо да се отбележат и някои елементи от развитието на администрацията през изминалите години. Българската административна система винаги е била изградена в условията на централизирана държава. Централизъмът винаги е осигуряван чрез вертикална субординация на отделните административни звена. В тази система информацията във вид на разпореждания и правила винаги се е движила “отгоре – надолу”, а отговорността за взимането на каквито и да било решения – в обратната посока. Практически при този модел на функциониране на администрацията не съществува равнище (освен централното, което също така традиционно е било под политически контрол), при което компетентността и отговорността за взимане на решения да се намират в някакъв относителен баланс. Именно затова административният модел на тоталитарната държава, формиран като паралелен на и обслужващ партийната йерархия, устойчиво формира масовата представа за “паралелна власт”, за

много по-ниската стойност на публичните норми и правила в сравнение с волята и интересите на политическия елит.

Сравнително бързата и изключително значима трансформация на собствеността в българските условия определя общите рамки на проблемната ситуация, в която трябва да бъдат търсени параметрите на темата за конфликта на интереси. За сравнително кратък период от време основната част от общественото богатство започва да се формира не в публичната, а в частната сфера. Респективно това многократно увеличава натиска върху практикуващите обществени функции в публичната сфера администрации и техните служители. Също така това позволява сегашната ситуация да бъде оценена като ситуация с повишен социален риск, проявяващ се и в нараснала значимост на предпоставките, определящи хипотезата на конфликт на интереси в публичната администрация.

Моделът на екстензивно развитие на администрацията, според който за решаването на всеки нов проблем се разгръща нова административна структура, поставя под съмнение принципа на ефективността. Липсата на специализирана подготовка на кадри за публичната администрация в разстояние на дълъг период от време позволява в разрастващата се административна система да навлязат твърде много хора с различно равнище на подготовка. Независимо от наличието на усилия, насочени към квалификация и преквалификация; независимо от разрастването на приложението на моделите на продължаващо обучение, дисбалансът между развитието на административните структури и тяхната ефективност все още не е преодолян.

Ефективността на административната реформа в България зависи от степента, в която ще бъдат реализирани политики за повишаване на ефективността, основаващи се на развитие на координацията в действията на администрацията и категорично отделяне на политическите от чисто организационните функции в администрацията. Едва след 1997 година са положени системни усилия за изграждането на координиращи звена в държавната администрация, които да компенсират поне отчасти неприемливо високия разход на време и енергия при изпълнението на задачите на публичната администрация. Но независимо от положените усилия и до днес липсата на ефективна координация между различните равнища на административните структури остава един от най-сериозните проблеми пред ефективността на администрацията и пред успеха на административната реформа в България.

Всеки от един от елементите на тази проблемна ситуация

отразява степента на реална трансформация на българската държава. Преходното състояние, в което се намира в момента българската държавна администрация определя възможността да се наблюдават два ясно очертани типа конфликта на интереси – ситуации, при които традиционните родо-родствени и приятелски връзки се превръщат в средства за паралелен, нерегламентиран достъп до дефицитни ресурси, както и модерната проблемна ситуация на конфликта на интереси, при която нарушенията на етиката и нормите на административното поведение са резултат от реализирането на паралелни икономически и корпоративни интереси.

### ***Модел на конфликта на интереси***

Представата за администрацията от първите задълбочени анализи на Макс Вебер до сега се е формирала на базата на рационалността. Разбирането за необходимостта от рационализация на устойчиво повтарящите се действия и възпроизвеждащите се публични отношения придобива в българските условия определена специфика. Тя се основава на ниската степен на различимост в масовото съзнание между политическа власт и публична администрация. Това се дължи както на дългия период от време, в който умишлено тази разлика е заличена, така и на периода след началото на реалните демократични промени в България, през който администрацията продължава да бъде прекомерно зависима в своите действия от бързата смяна на ситуативно достигнали до управленски позиции представители на формацията се политически елит. Това изследване, както и редица други наблюдения и анализи дават основание да се твърди, че сегашното състояние на отношенията между политическите кабинети и администрацията възпроизвеждат същите форми на зависимост. Именно затова в масовото съзнание представата за властта остава неразчленена и непрозрачна, свързвана в еднаква степен, както с онези, които формират политиката, така и с изпълнителите ѝ.

В този смисъл, администрацията сама по себе си представлява огромно поле на латентни конфликти. Целта на настоящото изследване е да съдейства за намаляване на риска от преминаването им в изявиени конфликти чрез превантивно идентифициране на конфликтните ситуации и разгръщане на механизми за тяхната институционализация и неутрализиране.

Самият процес на дефиниране на “конфликта на интереси” е свързан с разбирането за наличието на конфликтна ситуация, доколкото е израз на власт. Приемането на единна дефиниция и установяването ѝ в дейността на една администрация представлява

по същество ситуация на решаване на конфликт. Той поставя въпроса за легитимността на оценката и независимостта (необвързаността) на субекта, оценяващ конкретния административен акт като реализиран в ситуация на “конфликт на интереси”.

В общия смисъл на понятието “конфликт на интереси” се съдържа тавтология. Всеки социален конфликт може да бъде представен и изследван като конфликт на интереси. В конкретния случай е взет предвид ролеви конфликт, реализиращ се в рамките на служебното поведение на администратора, който се решава на същото равнище или чрез избор в полза на регламентиранията правомощия, или в полза на интерес. По отношение на целите на съответната администрация той се явява като външен конфликт.

От гледна точка на служителя в публичната администрация, ситуацията на конфликт на интереси се изразява като принуда към избор или в полза на нормите и изискванията на неговата професионална ангажираност, или в полза на неговите лични обвързаности и интереси. Именно затова моделът на конфликт на интереси може най-добре да бъде интерпретиран в традициите на социалната психология и социологията на ролевите взаимоотношения. Би могло да се приеме, че “конфликтът на интереси” може да се прояви най-значимо в рамките на администрацията, която организира и контролира дейности, имащи пряко влияние върху условията за реализацията на частната стопанска инициатива.

Но конфликтът на интереси е реалност и при служители, които не вземат пряко и еднолично решения по отделни въпроси, свързани с техните правомощия. Дори и там, където административните функции са съсредоточени в подготовката и аргументацията на определено решение, което би трябвало в крайна сметка да бъде санкционирано от орган, носещ отговорност за решенията си, конфликтът на интереси е налице.

Една от основните задачи на това изследване е идентифицирането на пространствата, в които е налице висока степен на риск от пораждаване на конфликт на интереси. Подобна задача предполага и специфичен тип оценка на риска, който е налице при заемането и реализирането на определена позиция в държавната и областната администрация. За целите на проекта ситуацията на конфликт на интереси могат да бъдат разделени на две големи групи:

- *традиционен модел на конфликт на интереси*, който се приближава плътно до представата за непотизъм, шуро-

баджанацина и така нататък, при който конфликтът на интереси възниква и най-често се решава в полза на традиционни родови, родствени и семейни структури;

- *модерен вариант*, при който позициите се използват за създаване на условия на преференциален, но нерегламентиран достъп на определени частични интереси с оглед на извличането на конкретна полза.

Към представеното разбиране за ситуацията на конфликт на интереси би трябвало да бъдат добавени поне още две ситуации:

- осигуряване на *преференциален достъп до информация или до ресурси* за реализиране на частичен интерес чрез заеманата позиция в публичната администрация. Тази ситуация е ярко изявена при навлизането на високи властови позиции в администрацията на служители с предхождаща практика в сферата на частната стопанска инициатива в рамките на същия сектор, както и обратното – при преминаване на работа от администрацията в частния стопански сектор в рамките на същия предмет на дейност;
- така наречен *“вграден лобизъм”* като типична ситуация на конфликт на интереси – при заемането на позиции в администрацията, позволяващи достъп до ресурси, определяни като значими едновременно в изпълнителната, законодателната и съдебната власт.

### ***Зони на конфликт на интереси и възможни решения***

Първостепенно значение при решаването на проблема за ефективното противодействие на конфликта на интереси има идентифицирането на полетата и ситуациите, при които той може да бъде разпознат. От гледна точка на изследователския интерес, това по-често са именно пространства, зони в административната структура, където ситуацията на конфликт на интереси има по-често проявление. Но в същото време, разбирането за значението на тези зони е неотделимо от представата за конфликтна ситуация, структурирана около значимостта, която отделният служител в администрацията приписва на своите ангажименти и перспективи за развитие.

Таблица № 1

## Източници на конфликт на интереси

Източници	Разпространение*
• Наличие на допълнителна трудова заетост в частния сектор	90,0 %
• Различни форми на партньорство и дълготрайно сътрудничество	73,3 %
• Участие в управителни съвети на дружества	66,6 %
• Наличие на договорни отношения или на регулярни отношения с външни контрагенти	66,6 %
• Инвестиции и инвестиционни посредници, контрол	60,0 %
• Членство в политически партии	46,6 %
• Членство в синдикални организации	43,3 %
• Заемане на изборни длъжности	43,3 %

\* Изчислението в относителни дялове е извършено на базата на броя на страните, посочили съответния източник на конфликт на интереси спрямо 30-те страни от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, включени в изследването. Източник: Janos Bertok, "Managing conflicts of interest in OECD countries", Public Management Service (PUMA), 2001. In: *Global Corruption report, 2003*, Transparency International, Profile Books, London, Berlin, Vicenza, 2003.

Представените резултати ясно показват "топографията" на конфликта на интереси така, както я възприемат официалните власти в страните, членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. Най-очевидно изглежда очакването за хипотезата на пряко съвместяване на ангажименти в публичния и частния сектор като фактор за формирането на ситуация на конфликт на интереси. В същото време като че ли встрани от вниманието остават междинните случаи, при които има основание да се твърди,

че са налице както устойчиви партньорски взаимоотношения, така и партийна или синдикална обвързаност с частни интереси. Липсата на нюанси в представата за структурата и динамиката на ситуацията на конфликт на интереси се проявява и при отговорите на въпросите, свързани с възможните решения на възникналата ситуация на конфликт. Очакванията, представени в следващата таблица ясно отразяват липсата на еднозначно разбиране за възможните стратегии на поведение в условията на реален конфликт на интереси.

Таблица № 2

**“Към кого би трябвало да се обърнат служителите при установяване на хипотеза на конфликт на интереси?”**

Институция	Честота*
• Пряк ръководител	90,0 %
• Доверен служител в рамките на самата администрация	56,7 %
• Човек, на когото може да се има доверие извън администрацията	26,7 %
• Телефонна линия за консултации	16,7 %

\* Изчислението в относителни дялове е извършено на базата на броя на страните, посочили съответна институция или средство за решаване на конфликта на интереси, спрямо 30-те страни-членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, включени в изследването. Източник: Janos Bertok, “Managing conflicts of interest in OECD countries”, Public Management Service (PUMA), 2001. In: *Global Corruption report, 2003*, Transparency International, Profile Books, London, Berlin, Vicenza, 2003.

Представените резултати дават основание да бъдат формулирани поне *три фази в развитието на ситуацията на конфликт на интереси*, които имат определящо значение при ефективното противодействие в условията на реформиращата се българска публична администрация. *Първата* от тях е свързана с възможностите за точно определяне на ситуацията на конфликт на интереси от страна на отделния служител. *Втората фаза* се определя от избора на стратегия за поведение в тази ситуация, а *трета фаза* предполага определен тип аргументация на избраната стратегия на поведение, която би могла да намали конфликтното напрежение и да ограничи възможностите за нова проява на хипотеза

на конфликт на интереси.

Преди да се пристъпи към тяхното представяне на базата на резултатите от проведените фокус-групи с публичната администрация е необходимо да бъде очертан още един значим елемент от "външната среда", от социалния контекст, в който работи българската държавна администрация. Водещо място тук имат нагласите и представите, формирани в общественото мнение по отношение на административната реформа и степента на тяхната съизмеримост с представите на самите служители в публичната администрация. Социологическите изследвания, отнасящи се пряко или косвено до корупцията в българското общество, регистрират устойчиви стойности на подозрение към служителите в администрацията. Този феномен би трябвало да намери своята интерпретация и в ниската степен на различимост между властовите субекти и ниската информираност на общественото мнение. Подобно сравнение ще позволи още веднъж да акцентираме върху несъизмеримостта на представите и значението на корупцията при формирането на социалния фон, който определя мащаба и честота на проявление на хипотезата на конфликт на интереси.

**Таблица № 3**

Административната реформа според гражданите и представителите на държавната администрация

***"Като цяло, как бихте определили хода на административната реформа?"***

Отговори	Граждани	Администрация
• реформата върви добре	5,0 %	31,6 %
• реформата не върви добре	14,6 %	18,8 %
• не знам в какво се състои реформата в администрацията	36,4 %	13,2 %
• няма реформа в администрацията	18,3 %	5,6 %
• не мога да преценя	25,6 %	30,9 %

Източник: национално, представително за пълнолетното население на страната и за служителите в държавната администрация, изследване на тема: *“Проблеми на административната реформа”*, декември 2002 година, Национален център за изучаване на общественото мнение, Народно събрание на Република България.

Представените резултати ясно показват мащабите на несъизмеримост в представите на общественото мнение и на самите служители в администрацията за хода и ефективността на административната реформа. Показателно е, че единственото твърдение, около което, макар и при сравнително ниски относителни дялове, е налице известно сближение на гледните точки към административната реформа е: *“реформата не върви добре”*. Дори и тогава, когато очевидно представата за самата реформа остава относително неясна за съществена част от изследваните лица, и от двете групи.

В тези условия очакванията на служителите в държавната администрация и на гражданите все още не се проектират в една и съща плоскост. За общественото мнение реформата в администрацията остава неясна като цели и смисъл, докато за самите служители тя продължава да има по-скоро лични измерения, свързани със собствените им позиции и възможности за развитие, отколкото с принципна промяна на отношенията между администрацията и гражданите.

### ***Мащаб на представите за конфликт на интереси***

Резултатите от проведените фокус-групи позволяват да се разшири мащаба, в който може да бъде изследвана и евентуално неутрализирана ситуацията на конфликт на интереси. Всички проведени дискусии показват, че не съществува единно и споделено разбиране за конфликт на интереси. *Първата зона* на идентифициран конфликт на интереси е открита в сблъсъка между различните правомощия и интереси на различните институции на държавната и общинската администрация. Това е масово разпространеният мащаб на представата за конфликт на интереси според резултатите от проучването. Освен липсата на реално познание за конфликта на интереси този извод има поне още едно измерение, което представлява интерес. Масово споделено е разбирането за високата конфликтногенност на средата, в която функционира администрацията. Противоречията и нерешените въпроси по координацията на дейността на различните администрации се възприемат като конфликт на интереси.

Този резултат би трябвало да бъде обект на самостоятелен коментар, но тук е по-важно да се маркират зоните, в които подобно

разбиране за конфликт между интересите на различните администрации са посочвани най-често. На първо място става дума за описание на отношенията с общинската администрация като конфликт на интереси. Това описание често следва логиката на аргументи като по-големият административен капацитет на общинската администрация и по-ниската ѝ ефективност според мненията на участниците във фокус-групите. Често като основание за подобно разбиране са цитирани и случаи, при които гражданите се обръщат към областната администрация, след като са останали неудовлетворени от дейността на общинската администрация.

*Втората зона*, в която изследваните лица са готови да търсят реализиране на хипотеза на конфликт на интереси, е свързана с липсата на ефективна координация между областната администрация и децентрализираните структури на централната изпълнителна власт на местно равнище. Почти без колебание всички участници в дискусиите дават като пример структурите на Министерство на земеделието и горите на територията на съответната област. Тук конфликтът е дефиниран най-често като прехвърляне на отговорност, липса на добра координация и в крайна сметка – неблагоприятната позиция, в която се озовава областната администрация при невъзможността да изпълни всички задачи, които остават нерешени въпреки свръх-разгърнатия административен апарат на централната изпълнителна власт на областно равнище.

Именно с нарастването на обема от задачи и липсата на ресурси, включително и финансови за тяхното изпълнение, преобладаващата част от участниците във фокус-групите свързват представата си за конфликт на интереси. На областната администрация се делегират все повече и повече задачи и отговорности, а нейният административен и финансов капацитет остава без промяна. В тези условия конфликтът на интереси се дефинира като практическа невъзможност да бъдат ефективно изпълнявани всички задачи, които се възлагат на администрацията.

В същата посока се структурира и *третата зона*, в която участниците във фокус-групите са готови да търсят проявлението на конфликт на интереси. Тук става дума за очакванията на гражданите и липсата на яснота в общественото мнение за реалните правомощия на областната администрация. Именно в полето на тези очаквания някои от участниците в дискусиите са готови да маркират наличието на конфликт между представите на гражданите за начините, по които работи администрацията и реалните възможности. Най-отчетливо е представен случаят на частния бизнес, за чиито представители законоустановеният срок от 30 дни за подготовката на определено

становище или решение се оказва непосилно дълъг. Именно в рамките на тази тема за първи път в хода на дискусиите е формулирана и тезата за готовността на представителите на частния бизнес да упражнят определено въздействие или да предложат определена сума за ускоряване на работата по тяхната преписка. Участниците във фокус-групите отхвърлят почти единодушно възможността тяхната работа да бъде пряко повлияна от подобен тип предложение. Основните аргументи в това отношение са свързани с характера на работата им и липсата на правомощия за вземане на крайно решение по една или друга преписка.

Смяната на мащабите, в които участниците са готови да търсят и определят конфликта на интереси, има определено значение за цялостното осмисляне на конфликта на интереси и възможностите за неговата ефективна превенция. Служителите в публичната администрация съзнават високата конфликтност на средата, в която работят. В същото време смисълът на конфликта на интереси няма свое самостоятелно място в тяхната преценка за ситуацията, доколкото е “вписан” в редица други конфликтни ситуации. Именно тази специфика по отношение на “видимостта” и възприемането на конфликта на интереси налага търсенето на мащаб на оценка, в който този проблем е адекватно възприет от страна на служителите.

В хода на дискусиите е установено “пространство на съответствие” между различните мащаби на конфликт в дейността на администрацията и конфликта на интереси. Видимостта на конфликта рязко нараства, когато конфликтът на интереси е поставен в контекста на процеса на атестиране и оценка на служителите в публичната администрация. Именно тук са установени реални представи и нагласи към специфичните измерения на конфликта на интереси, преди всичко по отношение на мотивацията за работа в публичната администрация и конкретните перспективи за развитие и професионална кариера на служителите. Едва в този конкретен мащаб, при съизмерването на фактори като устойчивост на работното място, административна кариера и социален статус, участниците в дискусиите формулират своите разбирания за избора в полза на професионалната етика.

В хода на самата дискусия става ясно, че основанията за избор в полза на лоялността и професионалната етика са подложени на сериозен натиск от редица фактори, които в крайна сметка определят и общата мотивираност за работа в публичната администрация. Съзнанието за липсата на авторитет и престиж на административната служба, ниското заплащане, ограничените възможности за професионална кариера, както и липсата на сигурност за запазването

на работното място в администрацията са сред най-често посочваните причини за колебание и дори за известно оневиняване на избора в полза на частния интерес в условията на конфликт на интереси.

Получените резултати до голяма степен съответстват на регистрираните нагласи в социологическото изследване на административната реформа. Именно проблемът за мотивацията на служителите в държавната администрация би трябвало да бъде поставен в центъра на дискусията за конфликта на интереси и възможностите за неговото ефективно преодоляване. Резултатите от представителното количествено изследване на мотивацията на държавните служители очертават реалните измерения на проблема.

Таблица № 4

**Мотивация за работа в администрацията**  
**"Какво Ви мотивира в най-голяма степен**  
**да изпълнявате задълженията си?"**

Отговори	Относителен дял
• добрите колегиални отношения на работното място	33,8 %
• възможност за личностно израстване и развитие	25,9 %
• възможност за израстване в административната йерархия	3,8 %
• обвързване качеството на работата с по-високо заплащане	15,2 %
• признанието и уважението на колегите	16,9 %
• друго	4,3 %

Източник: национално, представително за пълнолетното население на страната и за служителите в държавната администрация, изследване на тема: "Проблеми на административната реформа", декември 2002 година, Национален център за изучаване на общественото мнение, Народно събрание на Република България.

Резултатите убедително показват, че най-високо значение по отношение на мотивацията имат фактори по-скоро от лично естество, които зависят до голяма степен от наличието на колегиален климат на работното място. Възможностите за личен просперитет не се свързват с реализация в рамките на администрацията. Тази картина се допълва от отговорите на въпроса за възможността обективно да бъдат оценявани качествата на отделния служител в публичната администрация в контекста на процеса на атестация.

Таблица № 5

**Въздействие на системата за оценка**

***“Оценката на качеството на Вашата работа може ли да се извършва по обективни, а не по субективни критерии ?”***

Отговори	Относителен дял
• да	69,9 %
• не	11,8 %
• не мога да преценя	18,2 %

Тук отново съществува свидетелство за избор в полза на въвеждането на максимално обективни критерии за оценка и намаляване на значението на субективността при определянето на перспективите за развитие на отделния служител. Това разбиране определя и общата оценка на служителите в публичната администрация за системата за оценка.

***“Как, според Вас, ще се отрази въвеждането на системата за оценка на трудовото изпълнение върху дейността на администрацията ?”***

Отговори	Относителен дял
• по-скоро положително	48,5 %
• по-скоро отрицателно	9,3 %
• не мога да преценя	20,6 %
• не познавам тази система	21,6 %

Източник: национално, представително за пълнолетното население на страната и за служителите в държавната администрация, изследване на тема: “Проблеми на административната реформа”, декември 2002 година, Национален център за изучаване на общественото мнение, Народно събрание на Република България.

Независимо от спецификата на своята дейност представителите на централната държавна и областна администрация са подложени на натиск от доминиращите обществени представи за корупцията в администрацията. Обществените представи за областната администрация допълнително усилват този натиск поради неразбиране на нейните истински функции и роля спрямо общинската администрация и останалите деконцентрирани структури на държавната администрация на областно равнище.

Резултатите от проведеното социологическо изследване коригираха предварителните изследователски хипотези. В хода на подготовката на настоящия проект рискът от проява на конфликт на интереси бе определен в *три конкретни хипотетични ситуации*:

- при заемането на пост в държавната администрация - по отношение на реда и условията за заемане на място в държавната администрация;
- в процеса на вземане на решение, когато то зависи пряко или косвено от степента на компетентност и лоялност на съответния служител в администрацията;
- при определянето на реда и условията за напускане на администрацията.

Резултатите от изследването, провеждащо се паралелно със законодателната инициатива за промени в реда и условията за постъпване на работа в държавната администрация, до голяма степен снемат *първата хипотеза*. След приемането на промените в Закона за държавната администрация в края на септември 2003 година, заемането на пост в държавната администрация ще става само след конкурс.

В същото време резултатите от изследването конкретизират и разширяват значението на *втората хипотетична ситуация* за проява на конфликт на интереси. Към процеса на вземане на решения има всички основания да се добави и подготовката на неговата аргументация. Проведените фокус-групи с представители на областната администрация очертават редица обстоятелства, при които срокът за подготовката на отделна преписка, както и

основанията за определяне на нейното приоритетно значение в определен момент от време, също могат да бъдат разглеждани като ситуация, генерираща висока степен на риск от проява на конфликт на интереси.

На преоценка е подложена и *третата хипотеза*. Резултатите от изследването очертават спецификата на професионалните траектории на административната кариера. При различните професии и позиции в държавната администрация напускането на държавната администрация и преминаването в частната сфера има различни измерения и формира различни предпоставки за реализирането на конфликт на интереси.

В същото време, предварителната изследователска представа за ситуацията на конфликт на интереси като структурирана чрез оказване на пряко и непосредствено въздействие върху отделния служител за предприемане на определени действия, трябваше да бъде коригирана. Изследването показва, че много по-често, когато става дума за дейността на кадри в администрацията, натискът не се осъществява директно, а чрез властовата йерархия в рамките на самата администрация. Това потвърждава разбирането за значението на обстоятелствата, при които става възможно ръководни кадри в администрацията да бъдат много по-често обект на нерегламентирано въздействие.

Резултатите от това проучване показват относително ниска степен на готовност за идентифициране на хипотезите на конфликт на интереси сред служителите от държавната и областна администрация. Изследването не установява наличие на относително единно разбиране за характера на този тип конфликти, както и сравнително ниска готовност за определяне на конкретни средства за тяхното преодоляване. Предпоставките за реализиране на подобна хипотеза се търсят по-често в личностните качества на служителите, отколкото в съществуващата нормативна база. Тази представа позволява често конфликта на интереси да се възприема като отрицателно само по себе си, но неподлежащо на позитивно противодействие явление в дейността на администрацията.

Служителите в държавната и областната администрация възприемат съществуващата законова и нормативна база като сравнително надеждна основа за намаляване на риска от конфликт на интереси. Тази хипотеза придобива, според тях, отчетливи измерения в контекста на формиращата се представа за професионална кариера в администрацията. Изследваните лица определят възможността за реализиране на хипотеза на конфликт

на интереси като резултат от ниска служебна мотивация. Определяща роля в това отношение в бъдеще ще има формирането на устойчива практика за атестация и професионално развитие в администрацията.

Резултатите от проведеното проучване определят необходимостта от целенасочени усилия по отношение на:

- а) повишаване на административния капацитет за идентифициране на ситуация на конфликт на интереси;
- б) изграждане на обективни критерии за оценка и управление на човешките ресурси;
- в) проактивна информационна политика, насочена към изграждане на информирано обществено мнение за функциите на публичната администрация.

### ***Възможности за ефективно противодействие***

Юридическата експертиза ясно очертава рамките на възможното и необходимо законодателно действие, чрез което би било възможно изграждането на система от правни норми, които да санкционират хипотезата на конфликт на интереси. Неотложността на инициативите в това направление е очевидна. Но социологическият анализ позволява да бъдат идентифицирани причини, както и възможни форми на въздействие, които да изпълнят с конкретно съдържание правните норми в административната практика.

За съжаление тук, както и винаги, когато става дума за законодателни решения на определен кръг от проблеми, е необходимо да се има предвид "правното съзнание", което доминира в българското общество. Резултатите от социологическите изследвания, проведени от Националния център за изучаване на общественото мнение при Народното събрание, очертават една тревожна картина по отношение на степента на познаване, готовността за спазване и способността за непротиворечива интерпретация на законовите текстове.<sup>1</sup> Тези, както и други социологически изследвания, показват висока степен на търпимост спрямо практиката на съвместяване на структурите на родствено и власт в пост-тоталитарното българско общество.

Резултатите от експертното социологическо изследване могат да бъдат използвани като отправни точки при структурирането на обществена дискусия за възможностите за "регулиране" (според Ралф Дарендорф) или "управление" на конфликта на интереси с цел да бъде ограничено неговото разрушително действие по отношение на

<sup>1</sup> Тук е взето предвид "Национално изследване на правното съзнание в България", проведено през 1999, 2000 и 2001 година по единна методология и методика, което позволява проследяването на определени тенденции в масовото съзнание по отношение на правната среда.

постигането на обществено значимите цели на съответната администрация. *Една стратегия относно конфликта на интереси* може да включва някои от следните елементи:

- въвеждане на принципа на субсидиарността при изграждането, функционирането и контрола върху ефективността и законосъобразността в действията на държавната администрация;
- изграждане на професионална система за подготовка на кадри в рамките на държавната администрация;
- преоценка на административния капацитет от гледна точка на обема и спецификата на задачите, които трябва да решава;
- определяне на ясни правила за оценка на кадрите;
- контрол върху отношенията между политическия кабинет и държавната администрация.
- въвеждане на стандарти за заемане на определени позиции и ограничаване на възможността за реализиране на бърз преход от частния към публичния сектор и обратно.
- въвеждане на ясни стандарти за определяне на ситуацията на конфликт на интереси и регламентиране на санкции при установяване на подобна хипотеза, включително чрез етични кодекси и правилници за упражняване на професията.

Решаването може да се реализира и по друг начин - чрез *outsourcing* или осигуряване на съответните дейности чрез външни организации и субекти или приватизация на публични услуги, там, където очевидно частната стопанска инициатива разполага с кадри, практика и добре структурирани интереси. Това най-често са "гранични" територии, в които по-добре би било частната инициатива изцяло да поеме отговорността за предоставяне на съответните услуги или информация.

Обобщените резултати от проведените фокус-групи с публичната администрация могат да бъдат систематизирани по следния начин от гледна точка на възможните политики на ограничаване на факторите, способстващи развитието на хипотезата на конфликт на интереси:

*1. Повишаване на капацитета за еднозначно определяне на наличието на конфликт на интереси в определена ситуация чрез:*

- норми и правила за определяне на конфликта на интереси;

- позитивен опит при неутрализирането на подобен тип конфликти;
- поддържане на колегиални взаимоотношения и политика на доверие.

*2. Избор на стратегия за поведение при установяване на конфликт на интереси:*

- институционализация на вътрешния контрол;
- познаване на възможностите за отклоняване и преодоляване на конфликта на интереси;
- институционални гаранции за защита на служителите, декларирали и неутрализирали ситуацията на конфликт на интереси.

*3. Аргументация на избора и действия за ограничаване на възможността за развитие на конфликт на интереси чрез:*

- морални съображения;
- професионална и служебна лоялност;
- стратегия за израстване и личностна кариера.

Постигането всички тези цели и постепенното изграждане на устойчива професионална основа на административната служба е неотделимо от промяна в модела на комуникация между публичната администрация и гражданското общество. Все по-очевидна е необходимостта от изграждане на информирано обществено мнение за целите и характера на административната реформа в България. Без системното провеждане на подобна политика, усилията за ефективно управление на конфликта на интереси не биха довели до устойчиви резултати.

Резултатите от реализираното изследване позволяват да бъде изградена и реализирана цялостна програма за обучение, която да включва разпознаването на ситуацията на конфликт на интереси, избора на стратегия за действие в такава ситуация, както и аргументация на избора, позволяваща намаляването на риска от появата на нови конфликти. Подобно обучение би имало определящо значение при изграждането на устойчиви принципи на административна лоялност и би формирало среда на професионално развитие в условията на прозрачност, която все повече ще се превръща в интегрален критерий за ефективността на административната реформа у нас.

**РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НА КОНФЛИКТА  
НА ИНТЕРЕСИ В ДЪРЖАВНАТА  
АДМИНИСТРАЦИЯ: МОДЕЛИ И  
ПРАКТИКИ**



## РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

### *Стандарти на Европейския съюз*

#### **1. Европейска комисия**

В процеса на присъединяване на България към Европейския съюз особен интерес представляват стандартите и практиката на институциите на Европейския съюз и други организации като Съвета на Европа, носители на европейски стандарти в разглежданата област.

Специално проучване изискват актовете против конфликта на интереси в различните му форми, приети след скандалите за корупция в предишния мандат на членовете на Европейската комисия. След като комисия от независими експерти доказва, че има нарушения на правните и етични норми, в Европейската комисия се пристъпи към изработването на ефективни правила срещу конфликта на интереси.

Така например, отделна глава от доклада е посветена на проверките за фаворизиране на точно определени лица (по сигнали и материали в медиите) от страна на членовете на Европейската комисия. За комисар Едит Кресон (комисар по образованието) е установено, че е наела лице, чиято квалификация не съответства на различните позиции, които въпреки това лицето е заемало. Осъществената от това лице дейност безспорно е оценена като “недостатъчна от гледна точка на количество, качество и релевантност”. “Комисията не е получила стойност за дадените пари” – се казва още в доклада – “при това лицето е работило като персонален съветник на комисар Кресон и е използвано по начин, малко свързан с дейността на комисар Кресон в полза на Европа.”

Съществуват и примери в обратната посока – съпругата на комисар Лииканен (Информационно общество) е била назначена на работа към Дирекция V (Социални дейности), но независимите експерти намират, че професионалната кариера на г-жа Лииканен е била свършено несвързана с тази на съпруга ѝ и че обвиненията в непотизъм в този случай са безпочвени.

*Основни изисквания според европейските стандарти:*

- да не се заема длъжност в условията на конфликт на интереси;
- при възникване на обстоятелства, които могат да се третират като конфликт на интереси да се предотвратяват евентуални отрицателни последици за обществения интерес, като се вземат мерки за управление на конфликта (например задължение за служителите да декларират такива обстоятелства и задължение за ръководителя на звеното да прецени дали да отстрани лицето от вземане на решения);
- при преминаване на лицето от държавния в частния сектор да се управлява прехода така, че да не е възможно възползване на лицето или на съответното частно дружество от досегашната позиция в администрацията.

След сериозните кадрови проблеми и съответните изводи и препоръки, Европейската комисия приема правила – Кодекс за добро административно поведение. (Кодексът ръководи не само назначените в Комисията служители, но и тези, които са стажанти или имат отделни договори за определена задача. Структурата на акта включва принципи и ръководни правила (обективност, безпристрастност, пропорционалност на средствата към целите, изслушване на всички заинтересувани страни, конфиденциалност и други). Според Кодекса администрацията работи в интерес на общността и за общото благо, независимо и никога няма да се ръководи от частен или национален интерес или от политически натиск.

**2. Европейски парламент**

За членовете и служителите на Европейския парламент също действат правила в разглежданата област (Guide to the obligations of officials and servants of the European Parliament, Code of conduct). Задълженията са разделени на общи, служебни и правила относно отношенията с гражданите.

Независимостта на европейската публична администрация, в частност на администрацията на Европейския парламент, е изведена като водещ принцип и общо задължение, независимо от държавите, политическите сили, групите за натиск и личните отношения. Европейската публична администрация е длъжна вярно и всеотдайно да служи единствено на Европейския съюз в името на интересите на гражданите му, без нито да иска, нито да получава инструкции от

правителства, власти, организации или лица извън институцията си (Staff Regulations, Article 11).

*2.1. Подаръци, награди* – регулиране на независимостта чрез изрични норми относно подаръци и награди, бизнес отношения и изпълнение на задълженията. Служителите нямат право на подаръци и награди, освен за военна или друга национална служба. По изключение, те могат да получават знаци на почит или благодарност, но само с разрешение като за целта попълнят специална форма, в която вписват подаръка, източника и причините за получаването му. Разрешение не се изисква за подаръци на стойност под 100 евро.

Служителите се предупреждават при постъпването си за рисковете, на които ще бъдат изложени, предвид агресивната политика на някои бизнес компании по време на работата им или за агресивна политика на оферирание с цел назначаване на работа в частния сектор. В такава ситуация служителите са длъжни да запазват поведение съответно на независимостта на позициите им.

*2.2. Странични дейности* - друг регулиран елемент, свързан с принципа на независимостта, е възможността на европейската публична администрация да има странична дейност.

Администрацията може да има странична дейност само при разрешение от съответната институция – и такова разрешение се изисква независимо дали страничната работа е платена или не, свързана с дейността на служителя в администрацията на парламента. Отказва се разрешение за почти всички публични и частни дейности – например за дейност като преводач, учител, архитект и прочие. При обсъждането дали да се допусне странична дейност се вземат предвид обстоятелства като: за кого (в полза на кого) е дейността, времетраене и график, финансови ангажменти, крайни резултати от дейността.

Дори изборът на почивка или участието в благотворителност следва да се реализират така, че да не са в противоречие с принципа за независимост на публичната администрация.

Авторските права и други права върху произведения на служители на Европейския парламент се изключват от полето на прилагане на режима на разрешенията.

*2.3. Паралелният бизнес е забранен* (забранено е “служителите да имат интерес в начинания, които са предмет на дейност на съответната институция или са във връзка с дейността на тази

институция”). Също така съществуват ограничения и за дейността на съпрузите на служителите на Европейския парламент.

Служителите не могат да имат лични интереси в конфликт с интересите на техните институции. Правилата забраняват на служителите директно или индиректно да бъдат въввлечени в бизнес начинания, които могат по какъвто и да е начин да повлияят върху тяхната независимост (Article 12, second paragraph). “Забранената област” обхваща дейности, които служителят наблюдава или контролира и в които той сключва или изпълнява договори.

Ако се случи служителят да бъде поставен в ситуация да преговаря или изобщо да работи в област, в която той има частен интерес, той е длъжен да информира писмено и незабавно секретариата и правомощията му да бъдат прехвърлени другиму. Служителят е длъжен да декларира незабавно и интересите на съпруга си, в случай, че те попадат в обсега на дейността му и биха могли да попречат на независимостта на вземането на решения – доколкото служителят има задължение при вземане на решения да има предвид само интересите на общността. Същото с отнася и до случаите, когато съпругът е на позиция в организация или институция, която би имала полза от едно или друго решение на съответния служител (така наречените *Gainful employment*). Декларира се какви са дейностите, които осъществява съпругът, и в полза на коя организация или компания. Нещо повече – такава форма се попълва всеки път, когато съпругът постъпва на такава работа или я напуска.

В правилата съществува и обща норма, която призовава към добросъвестността на служителя и изисква от него да декларира пред секретариата всеки път за всеки факт, който би могъл да наруши независимостта и неутралитета му – за да може да се прецени незабавно дали правомощията на такъв служител трябва да се прехвърлят другиму, да се поставят изрични условия и ограничения или да се реагира по друг адекватен начин. Такъв пример е участие на служител в дисциплинарна комисия, която ще се занимава с нарушение на близък приятел на лицето.

Норма е създадена и с цел регламентация на *рискове след напускане на администрацията* – и след напускане служителите са длъжни да имат поведение в съответствие с изискването на недопускане на конфликт на интереси. В частност всяка служба може да определи длъжности или позиции, за които да се въведат забрани за незаемане на съответна длъжност в частния сектор за определен период след напускането на администрацията на Европейския Парламент. През този период лицата, които заемат такива постове,

се задължават да информират незабавно институцията, към която са принадлежали. В 15-дневен срок тя ги информира дали може да им позволи да заемат длъжността или не.

### ***3. Регламентация на конфликта на интереси в дейността на други международни организации***

Значителна част от международните организации създават и съблюдают в своята дейност редица принципи и правила за ограничаване на конфликта на интереси. С Резолюция 51/59 от 1996 година Общото събрание на ООН приема Международен етичен кодекс на публичните служители. В резолюцията изрично се посочва, че държавите следва да насочат усилията си към стимулиране на прозрачността и безпристрастността в управлението, включително и чрез въвеждането на етични кодекси за различните нива публични служители.

*Принципите, които се прокламират, са:*

- приоритет на обществения интерес пред частния или политическия във всяка една ситуация;
- издигане на авторитета на публичната длъжност като се подчертава, че простъпките на държавния служител водят до дискредитиране на цялата институция, а не само на отделната личност;
- задължение за ефективно и безпристрастно служене на публичния интерес като се спазва не само буквата, но и целите и духа на законите;
- абсолютна забрана за злоупотреба с власт, служебно положение или информация.

### ***4. Неправителствени организации***

Неправителствени организации, които вземат съществени решения с икономически ефект, например в областта на администрирането на глобалната мрежа (ICANN), също регламентират конфликта на интереси и приемат определени мерки за избягване на негативното му въздействие върху вземането на решения. Създават се специални институции - Комисия по конфликта на интереси, пред която се декларира ежегодно и ad hoc, при поискване, деклариране на всички бизнес и други дейности и отношения, относими към дейността на съответното лице в

организацията. Създава се и задължение за отвод (въздържане при гласуване, Duty to Abstain) на всеки служител, който има интереси, потенциално свързани с гласуването.

### **5. Търговски дружества в различни страни и транснационални компании**

Редица търговски дружества в различни страни и транснационални компании имат строги правила срещу конфликта на интереси като цяло и отделни негови форми (непотизъм, кронизъм). Като показателен пример може да бъде отбелязана политиката на търговско дружество в Южна Каролина, САЩ: Компанията има политика да наема висококвалифициран персонал. В същото време компанията признава, че въпреки тяхната квалификация, наемането на близки на служителите може да повдигне сериозни въпроси, свързани с обективността на служебните задължения, оценката на изпълнението и отношението към такива лица. Поради това политиката за наемане в компанията (Employment Rules) се администрира за всеки отделен случай (on case-by-case bases), така че да се има предвид тази загриженост:

- служителите на компанията не могат да осъществяват назначаване, повишаване, удължаване на срока на договора, трансфер или други подобни действия спрямо свои близки на позиция, която е в кръга на конкретното управление или надзор от страна на служителя;
- ако двама служители в такава връзка работят в компанията и единият стане мениджър, предлага се да се уреди трансфер на другия служител в друга подходяща позиция; ако това не е възможно, на служителите се дава подходящ срок да решат кой от тях ще приеме предложението; ако те не решат как да се отстрани конфликтът, решението се взема от компанията според нейните нужди и представянето на въпросните лица;
- ако двама служители сключат брак или заживеят на съпружески начала, могат да продължат да работят на досегашните си позиции, но при горните условия;

Изключения от тази политика могат да се правят след разрешение от страна на директора по човешките ресурси при постъпила мотивирана писмена молба.

## КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ В НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА ДЪРЖАВИ - ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Съществуващи най-добри модели и*

*практики в страните от Европейския съюз.*

*Оригиналният подход на Канада*

В страните от Европейския съюз конфликтът на интереси е предмет на последователна правна регламентация и това може да се проследи по отношение на различни категории служители и на различни равнища. Като примери могат да се посочат Малта, регламентираща конфликта чрез Етичен кодекс на министрите и парламентарните секретари, и Италия, в която чрез закон се урежда всеки частен случай на конфликти.

### **1. Регламентация на конфликта на интереси в Малта**

В *Етичния кодекс* на Малта преди всичко се въвежда морален ангажимент на всеки министър да не допуска конфликт между частните си интереси и служенето на общото благо. Декларира се, че това е предимно и основно задължение на самия министър, той сам решава как да процедира в такива обстоятелства, но министър-председателят има право да администрира дейността на кабинета, ако министърът не намери решение на проблема. И по-надолу актът е посветен предимно на министрите, но практически всички правила са приложими за публичната администрация като цяло.

Министрите нямат право да запазят частния си бизнес, консултантската си работа, посещението на кантори, офиси и клиники за срещи с клиенти и пациенти и други подобни, дори когато дейността не е платена. Министрите нямат право да ръководят търговски дружества и неправителствени организации (включително и с благотворителна цел), освен в последния случай с разрешение на министър-председателя.

В случай, че министър е имал акции или дялове, не е длъжен да ги прехвърли, но е длъжен писмено да информира министър-председателя и да напусне дейността и каквито и да са ангажименти

си към дружеството.

Всеки министър декларира ежегодно:

- недвижима собственост;
- акции, дялове, активи в търговски дружества;
- притежавана сума;
- участие в управление на каквито и да е юридически лица;
- доход за предходната година.

Когато кабинетът обсъжда и решава въпроси, в които член на кабинета има частен интерес, последният следва да декларира интереса си и да не вземе участие.

Министрите следва да не извършват спекулативни инвестиции. Ако притежават информация по силата на службата си, те не могат да я използват в свой интерес или в интерес на съпруга си, децата си, близките си или на трети лица, както и да насочват инвестиционен интерес.

Министрите са длъжни да не се асоциират с организации, целите на които могат да бъдат в конфликт с целите на правителството.

Министрите нямат право да получават подаръци във връзка със службата им.

Министрите заемат позиция, която ги прави по-изложени на риск от осъществяване на натиск от страна на лица, стремящи се министрите да използват позицията си, за да създадат недължими предимства или ползи за такива лица. Министрите са длъжни изцяло и незабавно да отхвърлят всеки подобен опит. При по-сериозни случаи те са длъжни да информират министър-председателя.

## ***2. Регламентация на конфликта на интереси в Италия***

От 28 февруари 2002 година в Италия влиза в сила Закон 1206 относно конфликта на интереси. Законът отново се отнася само до някои категории лица, както и цитираният по-горе кодекс на Малта, но интерес представлява подходът на държавата към преодоляване на проблема. Този подход се основава на дефиниране на понятието "несъвместимост на интереси". Така например за парламентарните секретари има несъвместимост с:

- позиции в публичната администрация;
- позиции в мениджмънта на частни компании;
- частно предприемачество;
- професионална дейност във всяка форма (включително и без заплащане).

Преподаването в университет е изрично изключено от зоните на конфликт.

Конфликт на интереси е налице, когато съответното лице е осъществило акт (взело решение, сключило договор и прочие) в ситуация на несъвместимост така, както е описана в разглеждания закон.

### **3. Регламентация на конфликта на интереси в Ирландия**

#### **3.1. Конфликт на интереси: уредба**

Конфликтът на интереси в Ирландия се регламентира от 1995 година чрез закон.<sup>2</sup> С цел улесняване и унифициране на прилагането на закона, правителството е издало и ръководство за прилагане на закона.<sup>3</sup> През 2001 година е прието ново законодателство<sup>4</sup>, с което се изменя законодателството относно произвеждането на избори и се въвеждат ограничения на даренията, които могат да бъдат получавани от лица на публични позиции. Приема се и Закон за стандартите в публичната администрация<sup>5</sup>. По този повод се увеличават правомощията на органа, създаден със закона от 1995 година. Законът предвижда ежегодни доклади по прилагането му и така постепенно практиката доразвива и уточнява цялостното регулиране на етиката в управлението.<sup>6</sup>

В закона не се дефинира изрично понятието “конфликт на интереси”, но се дефинират множество термини като например:

- “Облага” по този закон е:

(а) право, привилегия, служба, почести или незаплащане на стойността на стока или услуга;

<sup>2</sup> Ethics in Public Office Act, 1995.

<sup>3</sup> Ръководство. <http://www.taoiseach.gov.ie/upload/publications/233.pdf>

<sup>4</sup> The Electoral (Amendment) Act, 2001

<sup>5</sup> Standards in Public Office Act, 2001

<sup>6</sup> Вж. например Доклад за 2001 г. [http://www.sipo.gov.ie/26C6\\_246.HTM](http://www.sipo.gov.ie/26C6_246.HTM)

(b) помощ, глас (при гласуване), подкрепа или влияние;

(c) обещание или договаряне или създаване на очакване за подарък, заем, награда, предимство или за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

В годишните доклади терминологията се доразвива като например се обсъждат термините “приятел” и “свързани лица”.

### **3.2. Обхват на закона**

Уредбата обхваща (по глави):

- дефиниции и общи положения;
- регистър;
- администрация по прилагане на този закон;
- други разпоредби;
- приложения.

*От гледна точка на периода*, за който се отнася уредбата, се регламентира конфликта на интереси по време на заемане на публична позиция от адресатите на акта.

*От гледна точка на лицата* уредбата се прилага по отношение на следните категории лица:

- министри и членове на парламента,
- публичната администрация (администрацията на изпълнителната власт);
- администрацията на президента;
- администрацията на главния прокурор;
- администрацията на главния одитор;
- местната администрация;
- администрацията на държавните публични дружества;
- други организации или групи, изцяло или частично финансирани от бюджета.

За министрите се предвижда по-тежък режим – така например задълженията и ограниченията се разпростират и по отношение на техните семейства, а по отношение на останалата администрация това ограничение не се отнася.

### **3.3. Комисия**

За точното и стриктно прилагане на закона се създава специален орган – комисия, състояща се от пет члена, между които омбудсмана на страната и главния одитор.

Комисията има следните по-важни правомощия:

- разглежда постъпили жалби и сигнали за нарушения на този закон;
- извършва самостоятелен мониторинг за спазването на закона;
- издава насоки за стъпките, които едно лице следва да предприеме, за да бъде дейността му в съответствие с изискванията на закона и, в частност, по искане на едно лице може да посъветва лицето за най-доброто поведение в съответствие с изискванията на закона;
- не по-късно от шест месеца след края на всяка календарна година издава редовни годишни доклади, а при необходимост могат да се издават и специални доклади.

### **3.4. Мерки, предвидени в закона**

**3.4.1. Декларации** - кандидатите за позиции в институциите така, както са описани в Приложение I към закона, подписват декларации за спазване на принципите и правилата, предвидени в този закон.

**3.4.2.** Създава се *публичен регистър* за лицата, в който се поддържа база от тези декларации, както и всички декларации за конфликт.

**3.4.3. Задължение за деклариране** – лицата на публични позиции имат задължение да декларира (с цел включване в публичния регистър) интереси, описани в Приложение II:

- занятие като търговец или свободна професия, трудов договор или наемане по друг договор, временна или друга заетост срещу заплащане по всяко време на периода, през който лицето заема определената публична позиция или възнаграждение над £ 2 000;

- участие в търговски дружества – акции или дялове или инвестиции в друга форма, ако общата стойност е над £ 10 000, към който и да е момент от заемането на позицията;
- участие в управление на компания в скрита или явна форма (a directorship or shadow directorship);
- собственост от всякакъв вид, вкл. върху сгради и земя, на обща стойност е над £10 000, към който и да е момент от заемането на позицията;
- подаръци, при следните изключения:
  - подаръци от роднини или близки приятели на лицето или на съпруга с чисто персонални мотиви, когато те не могат да повлияят върху вземането на решения от лицето в професионалното му качество;
  - подаръци на лицето от друго лице или организация, само когато общата стойност на подаръците от това лице към който и да е момент не надвишават £ 500.
- пътувания, настаняване, поемане на разноски за хранене или развлечения, предоставени безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, при изключения, предвидени от закона, например при:
  - интерпарламентарен обмен;
  - предоставяне на описаните стоки или услуги от роднини или близки приятели на лицето или на съпруга, с чисто персонални мотиви и без възможност да се повлияе върху изпълнението на функциите на лицето;
  - обща стойност на тези стоки и услуги, предоставени от едно лице, които не превишават 500 £ за който и да е момент от мандата на лицето и др.

С Ръководството, издадено от правителството с цел подпомагане по-точното прилагане на закона, казуистично се посочва какво имущество подлежи на деклариране, като то е разделено на:

*1. Движими и недвижими вещи:*

- земя;
- офиси и други сгради;
- битово и друго обзавеждане, мебели и съоръжения;

- машини и оборудване, включително компютри и размножителна техника;
- средства за транспорт, включително коли, лодки, самолети;
- акции , дялове, опции, други финансови инструменти;
- права на интелектуална собственост като патенти, лицензии и други;
- произведения на изкуството и сходни обекти;
- растения и животни, природни обекти.

## *2. Услуги:*

- пътувания и транспортни услуги: предоставяне на кола за използване; ползване на водач (шофьор); ползване на въздухоплавателни средства и свързани с тях услуги;
- предоставяне на място за пребиваване и развлечения: хотел или друго място за настаняване; хранене; условия за бизнес срещи, уреждане на конференции;
- предоставяне на оборудване и екипировка за бизнес;
- членски права в клубове и организации;
- финансови и други професионални консултации;
- инвестиционни, посреднически, банкови, финансови, застрахователни услуги.

### ***3.5. Поведение на лицата в потенциален или реален конфликт на интереси***

Ръководството по прилагане на закона изрично разглежда хипотезите на потенциален и реален конфликт, като се предписва дължимото поведение на лицата на публични позиции, техните съпрузи или деца в различните ситуации - когато им се предлага стока или услуга безплатно или на цена под пазарната, или заем, или облага над стойност £ 500.

#### *3.5.1. При предложение*

Когато се предлага облага срещу поемане на задължение, свързано с функциите на лицето, облагата трябва да бъде отказана.

### *3.5.2. При реално предоставена стока или услуга*

Когато лицето узнае за предоставяне на имущество или услуга на него или на член от семейството му, то трябва да уведоми писмено предвиденото в закона лице и да осигури връщането или съответното компенсиране на лицето, предоставило стоката или услугата.

Ако връщането на облагата е практически невъзможно, се осигурява съответно превеждане на еквивалентна сума на благотворителна организация или фонд.

Във всички случаи следва да се уведоми Комисията за предприетото действие в отговор на предоставената облага.

### *3.5.3. При недостатъчна информация*

Ако лицето не е сигурно в стойността на облагата и дали тя надвишава позволената стойност или дали получаването ѝ не представлява нарушение, то следва писмено да се обърне за консултация към лицето, определено в закона, и да изпълни получените указания.

## **3.6. Санкции, предвидени в закона**

Предвижда се имуществена (до £ 20 000) и наказателна отговорност (до три години) за физическите лица, нарушили закона, както в качеството им на лица от управлението на държавата, така и от другата страна – ръководители или представители на бизнес-организации и други организации, възползвали се от конфликта на интереси.

## **Заклучение**

По отношение на регламентацията на проблема конфликт на интереси в държавната администрация биха могли да се направят следните изводи:

- институциите на Европейския съюз и страните от ЕС в националните си правни системи поставят акцент върху изискванията за ефективност и етично поведение на публичната администрация;
- използват се различни инструменти – както закони, така и актовена саморегулиране;
- често използван подход е дефинирането на несъвместимост на

- интереси (дейности) и след това да се създадат правила за разрешаване на конфликти в ситуация на несъвместимост;
- за различните категории лица (народни представители, съдии, администрация) се създават отделни актове;
  - правните пречки се отнасят и за широк кръг свързани лица – съпрузи, близки и всеки, който би поставил под съмнение независимостта на вземането на решения
  - задължението за информиране за наличие на конфликт е на самото лице, в частност на служителя. Използват се разнообразни формати (декларации);
  - при информация за конфликт (реален или потенциален – пример за потенциален конфликт е брак на подчинен за административен ръководител) правото на решение е на ръководството на институцията – представлява ли изнесеният факт заплахата за независимостта и какви съответни мерки да се предприемат.

Изготвянето на акт със система от мерки за преодоляване на конфликт на интереси изисква много по-малки усилия. Такива образци и добри практики съществуват. Основният проблем в действителност се състои в изграждането на съответна административна и корпоративна култура и в реалното ефективно действие на правилата.

Поради това ролята на гражданското общество е изключително важна. Тя би могла да се насочи в две основни направления – разясняване на проблема и създаване на обществени нагласи, недопускащи разпространението на тази проява на корупционно поведение.

#### ***4. Законодателна регламентация на конфликта на интереси в Канада***

През 1981 година 37% от канадците са изразили висока степен на подкрепа за държавните институции, през 1990 година те са 29%, а през 1998 година - 22%. През 60-те години 80% от канадците вярват, че правителството върши “правилните неща”, а днес този процент е паднал до 30%. За липсата на обществено доверие в институциите се обвинява не само правителството, но 46% смятат, че членовете на правителството са корумпирани, а 41% смятат същото за националните медии.

Преобръщането на общественото мнение започва с мерки,

които осъществява самата държава. В Канада процесът започва със закон по отношение на публичната администрация и насоката, в която ще продължи, е към разширяване на обхвата на задължените лица.

#### **4.1. Дефиниции**

Правната доктрина, предхождаща законодателните мерки относно конфликта на интереси в Канада, въвежда три разновидности на явлението: реален, очевиден и потенциален конфликт:

- “реален конфликт” – ситуация, в която лице на значима позиция притежава информация, значима за частен икономически интерес, достатъчна за да повлияе начина, по който лицето изпълнява публичната си служба;
- “очевиден конфликт” – ситуация, в която на базата на информация може да се заключи, че съществува конфликт;
- “потенциален конфликт” – ситуация, в която едно лице узнава за възможен конфликт, но преди още то да е осъществило дейности, които биха били свързани със съответния частен интерес.

В законодателството<sup>7</sup>, без да е записана изрична дефиниция, е заложен принципът при изпълнение на функциите си и след това лицата, заемащи определени публични позиции, да учредят частните си дела по такъв начин, че да предотвратят възникване на реален, потенциален или очевиден конфликт на интереси, а при възникване на конфликт, той да бъде решаван в публичен интерес.

#### **4.2. Обхват на закона:**

- по време – регламентират се както конфликтите на интереси по време на изпълнение на функциите на лицата, така и след прекратяването на изпълнението;
- по отношение на лицата – разглежданият акт не се отнася до членовете на парламента (от двете камари) на федерално равнище.

Законодателството се отнася до:

- министрите;

---

<sup>7</sup> Conflict of Interest and Post – Employment Code for Public Office Holders

- парламентарните секретари;
- държавните служители (администрацията на изпълнителната власт);
- други лица, изрично посочени в закона (според член 4).

Сенаторите и членовете на долната камара на парламента са обвързани в областта на конфликта на интереси от разпоредби, съществуващи по принцип в Наказателния кодекс, в Закона за парламента на Канада, както и от вътрешните актове на двете камари на парламента.

#### ***4.3.Цел на закона и принципи на изпълнение на дейността на лицата в публични позиции***

Законодателството в Канада в разглежданата област декларира цел да повиши общественото доверие в почтеността на лицата, заемащи определени публични позиции в държавата и в процеса на вземане на решения, като:

- насърчи опитни и компетентни лица да заемат такива позиции;
- регламентира взаимодействието между частния и публичния сектор;
- създаде ясни правила срещу конфликта на интереси;
- минимизира възможността за конфликт между частните интереси и публичната компетентност на лицата и предвиди мерки за решаване на такива конфликти в публичен интерес.

Принципите, които следва да ръководят посочените по-горе лица (по член 4 от закона), са:

- прилагане на високи етични стандарти, което да допринесе за повишаване на общественото доверие в почтеността и безпристрастността на управлението;
- изпълнение на функциите по начин, който да понесе и най-детайлното внимание на обществеността и най-голямата обществена критичност, което не се свежда само до спазване на закона;
- работа в публичен интерес;

- освобождаване от всеки частен интерес, който би се повлиял от действия, които лицето предприема или в които участва;
- решаване на всеки такъв конфликт в публичен интерес;
- непредприемане на действия, които биха могли да доведат до преференциално третиране на лица или организации;
- отказ от използване на информация, станала известна на лицето във връзка с функциите му и недостъпна на широката публика (вътрешна информация) за собствено (на лицето и близките му) облагодетелстване или извличане на предимства;
- отказ от използване на държавната собственост и собственост, ползвана от държавата, за други цели, освен за официално утвърдените функции на лицето;
- отказ от извличане на недължими предимства от заемането на позицията след нейното напускане.

#### **4.4. Мерки и механизми по отношение на лица на публични позиции**

Кандидатите за позиции по член 4 подписват *декларации за спазване на принципите и правилата*, предвидени в този закон.

Създава се *публичен регистър за лицата*, в който се поддържа база от тези декларации, както и всички декларации за конфликт.

Създава се изричен едноличен орган - *Ethics Counsellor* - с функции по спазване на този закон, осигуряване на воденето на публичния регистър, защитата на личните данни и други. В случаи на евентуален конфликт, методът за решаване на казуса се определя от този изричен орган, а само за министрите – от министър-председателя.

Лицата на публични позиции, които попадат в обсега на нормативни забрани, съответно поемат *задължения за деклариране на статуса си* и всички промени в него, в следните насоки:

#### *Имущество*

В 60-дневен срок от назначаването си тези лица попълват доклад относно имущественото си състояние (имущество, вземания задължения) – за тях лично, за съпрузите и децата, когато живеят с тях. Имуществото включва недвижности, автомобили, произведения на изкуството, пари в брой и депозити, ценни книги, инвестиции, заеми,

пенсионни права и други подобни (доклад по член 9).

### *Странични дейности*

Лицата попълват и доклад за страничните си дейности – тези, които осъществяват в момента и две години преди встъпването в длъжност, включително страничните дейности на съпрузите и децата си. Като се има предвид, че страничните дейности често са в полза на основната, законът все пак предвижда изготвяне на такова описание предвид възможността някои от дейностите да са несъвместими с официалния статус на лицето. Дейности, подлежащи на деклариране, са участие в благотворителност, консултантски дейности, нетърговски инициативи и други (доклад по член 16). По време на мандата са забранени така наречените странични дейности, като например лицата не могат: а) да практикуват професията си; б) да осъществяват или управляват бизнес; в) да останат или приемат участие в управление на търговски дружества; г) да работят като платени консултанти; д) да работят в синдикат.

Някои дейности не са забранени, но е въведено условие да се изиска изрично (за всеки отделен случай) разрешение от съответния едноличен орган. Такива са например участията в благотворителност, като лицето следва да положи грижа за предотвратяване на конфликта.

Промените в имуществото на лицето и семейството му, както и в статуса им (страничните дейности) следва да се декларират и да се приложат към съответните доклади не по-късно от 30 дни от възникване на обстоятелството.

### *Подаръци, безплатно пребиваване у лица, други облаги*

Облагодетелстването чрез получаване на подаръци или безплатни услуги (като предоставяне на възможност за безплатно пребиваване на лицето в домове за отдих) или услуги на несъответно ниска цена се контролира от закона.

Въвежда се праг за получаване на имущество като подаръци – до обща стойност 200 канадски долара за една календарна година. По отношение на тези подаръци не възниква задължение за деклариране.

Второ основание за легално получаване на подаръци, които не подлежат на деклариране има, когато те са на лично основание, от членове на семейството или близки лични приятели.

Във всички останали случаи се въвежда задължение за

деклариране на получената облага в 30-дневен срок от възникването на обстоятелството, а лицето следва да доказва, че облагата (например подарък) е получена: а) при нормално изразяване на отношение в рамките на протокола; б) така, че не буди подозрение в сегашната, миналата или бъдещата безпристрастност на лицето при осъществяване на функциите му.

#### *Преференциално третиране*

Лицата на публични позиции в обсега на разглежданото законодателство са длъжни да не допускат преференциално третиране или създават впечатление (видимост) за преференциално третиране, състоящо се в специално отношение към лице или организация, или към организация поради специално отношение към лице, което я представлява.

Лицата не бива да допускат и преференциално третиране на членовете на семейството си и на близки, нито на организации и инициативи, от които те (членовете на семейството) имат частен интерес.

Забранено е лицата да наемат или да сключват договори с обкръжението си (семейство, близки), нито да позволяват на други, назначени от тях служители в министерството или отдела, за който отговарят, да наемат или да сключват договори с членове на семейството на лицето.

Също така е забранено министрите да назначават членове на семействата на други министри, парламентарни секретари или членове на парламента. Ако това се налага, трябва да се докаже в независима административна процедура, че обстоятелството “член на семейството” не е било аргумент за назначаване.

Ако се установи, че положението на назначения служител не е в съответствие с правилата в тази част на закона, договорите се прекратяват от министър-председателя – за министрите, и от специалния едноличен орган – за останалите лица.

#### *Санкции*

Неспазването на изискванията на закона е основание за търсене на отговорност, включително за освобождаване на лицето.

#### ***4.5. Мерки и механизми, предвидени в закона, за лица на публични позиции след освобождаването им***

Регламентацията цели да не се допусне извличане на неправомерна облага на лицата от публичната позиция, която са заемали. По-специално, чрез определени мерки се минимализира възможността за:

- преференциално третиране или привилегирован достъп до управлението след напускане на позицията;
- извличане на предимства от информацията, с която е разполагало лицето, когато тя не е общодостъпна;
- извличане на предимства предвид благоприятно назначаване след напускане на позицията.

За постигане на горната цел в акта са предвидени мерки, които имат значение както за периода преди напускане, така и за периода след това.

#### *Мерки преди напускане*

Лицата на публични позиции са длъжни:

- да не допускат да бъдат повлияни при вземане на решения от обещания или планове за бъдеща работа;
- всяка оферта от външна организация, която поставя лицето в ситуация на конфликт на интереси, следва да бъде докладвана на едноличния орган по спазването на този закон;
- всяко приемане на оферта от външна организация, която поставя лицето в ситуация на конфликт, следва да бъде докладвана, като в този случай лицето се преназначават незабавно в друга позиция с други задължения и отговорност.

#### *Мерки след напускане*

На лицата на публични позиции е забранено:

- да се явяват от името на друга организация във връзка с процедура или преговори, в които те са участвали или които те са водили от името на държавата;
- да консултират лица и организации с информация, станала му известна по служба, която не е общодостъпна за срок от една година от напускането му, а за министрите – две години;
- да приемат назначения в организации, с които са имали преки и

съществени официални отношения една година от напускането им, а за министрите – две години. За министрите по изключение е допустимо намаляване на този срок с разрешение на министър-председателя;

Ако след напускане на позицията лицата предприемат действия, водещи или можещи да доведат до несъответствия с изискванията на закона, те са длъжни да ги декларират пред едноличния орган по етика.

## КОНФЛИКТЪТ НА ИНТЕРЕСИ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА БАЛТИЙСКИТЕ СТРАНИ

### *Сравнителен анализ на нормативната база на България и страните от Балтийския регион*

Различните държави възприемат различен нормотворчески подход при решаване на проблема с потенциалния конфликт на интереси. В някои случаи – пример за това е България – законодателят възприема партикуларния подход като приема различни ограничения и забрани в отделни закони, регулиращи определена сфера на обществения живот. Ето защо в българското законодателство има множество разпръснати “задължаващи” и “забраняващи” норми, които се отнасят до определени дейности и/или определена категория служители – такива норми има в Закона за Конституционния съд, Закона за приватизация и следприватизационен контрол, Закона за Митниците, Закона за МВР и други подобни. Основание за такъв подход е стремежът на законодателя да постигне едновременно две цели – да отрази спецификата на регулираната област и да приеме такива норми, които в максимална степен да спомогнат за избягването на потенциален конфликт на интереси именно с оглед на тази специфика.

Едновременно с това обаче такова многообразие и разминаване между отделните текстове създава трудност за обществото и неговите представители да се ориентират доколко публичните субекти – висши държавни служители и обикновени членове на администрацията – точно съблюдают въведените забрани и ограничения. Така например, общата забрана за наличие на пряка йерархическа връзка на ръководство и контрол между държавните служители има най-разнообразни предели в отделните закони – за митническите служители забраната се простира до роднините по сватовство до четвърта степен включително (виж член 10, алинея 2, точка 3 от Закона за митниците), но ограничението за “родствена” връзка по сватовство не важи за членовете на Сметната палата (член 11, алинея 2, точка 2 от Закона за Сметната палата). В други случаи текстовете в отделните закони са абсолютно идентични – например член 193, алинея 2 от Закона за МВР в основната си част преповтаря член 7, алинея 2 от Закона за държавния служител.

Ето защо, като по-сполучлив може да се определи другият подход, възприет от някои държави – приемането на специален закон,

който да урежда общовалидните забрани и ограничения, предотвратяващи конфликта на интереси. Пример в тази посока са законите на Литва и Латвия и Етичният кодекс на публичните (“държавни и общински”) служители на Унгария – макар последният да има по-скоро пожелателно, отколкото задължаващо звучене.

По-нататък по-обстойно ще бъде разгледан Закон за предотвратяване на конфликта на интереси на публичните служители, приет от Сейма на Латвия, доколкото той в най-пълна степен обхваща регулираната материя. В същото време ще бъде посочено доколко другият “специален” закон съдържа сходни с разглежданите норми и доколко българското законодателство има близки по вид нормативни аналози, макар те да се съдържат в единични правни актове, а да не важат за цялата публична администрация.

Както латвийският, така и литовският закон още в заглавието си дефинират своето приложно поле – за “избягване” на конфликта на интереси (Латвия) и за “съвместяване” на публичните и частните интереси в осъществяването на публична служба (Литва). И двата нормативни акта посочват като своя цел осигуряване на възможност публичните служители да осъществяват дейността си изцяло в интерес на обществото (а не в свой или чужд, но личен интерес). Интерес представлява наличието на легална дефиниция на проблема “конфликт на интереси”.

Според латвийския закон “конфликт на интереси е ситуация, при която при осъществяване на своите служебни задължения публичният служител трябва да вземе или да участва при вземането на решение или да извършва дейности, свързани с неговите публични задължения, които засягат или могат да засегнат личните или финансови интереси на него самия, неговото семейство или роднини или негови партньори”.

Дефиницията на литовския закон е малко по-обща. Според легалното определение “конфликт на интереси е лице, когато лице на държавна или местна служба при изпълнение на своите функции или задължения е длъжно да вземе или да участва при вземането на решения или да извършва действия, които имат отношение към неговите лични интереси (определени в същия закон като икономически или неикономически интереси, които могат да засегнат процеса на вземане на решения от страна на публичния служител при осъществяване на неговите функции). Въпреки разликата в яснотата и прецизността на формулировките и двата

закона ясно определят границите на своето приложение, а именно – да регулират пресечната точка между “публичния интерес”, който налага безпристрастност, еднаквост и непредубеденост при вземането на управленски решения и изпълнението на служебните задължения и “личния интерес”, разбираан като конгломерат от морални, семейни, етични, финансови, кариеристични и всякакви други съображения.

В Българското позитивно право общовалидна легална дефиниция на “конфликт на интереси” няма. Проблемът е дефиниран единично, а в повечето закони, в които се съдържат норми, регулиращи тази материя, понятието е употребено, без да му е дадено законово определение (напр. ЗПСПК).

След като дефинират своето *приложно поле* и латвийският и литовският нормативни актове дефинират и *субектите* – адресати на неговите норми. И в двата случая законът се отнася до държавните служители и до всички служители, които упражняват административни правомощия. Законът на Латвия дори последователно и подробно изброява лицата, които следва да съблюдават неговите разпоредби – започвайки от Президента на републиката, през служителите на централната и местна власт, съдебната система и армията, до лицата, които по силата на подзаконовни нормативни актове имат правото да издават административни актове или да упражняват ръководство, контрол и санкционни правомощия върху лица, които не са на тяхно директно подчинение. По този начин под разпоредбите на закона попадат всички лица, чиято законова или функционална компетентност е свързана с изразяването и отстояването на определени обществени (публични) интереси.

Българският законодател не може да се похвали с толкова последователен подход – макар в Закона за държавния служител да се съдържат норми, регулиращи избягването на конфликта на интереси, извън кръга на неговите адресати остава една широка група от публични служители – министрите, членовете на политическите кабинети, представителите на местните органи за управление и така нататък.

На следващо място и двата нормативни акта предвиждат *единен орган, отговорен за тяхното прилагане и за търсене на отговорност* от нарушилите закона по съдебен ред. В “българския пример” подобен единен орган няма – за възможен конфликт на интереси и неговото преодоляване са натоварени да следят най-вече преките ръководители на държавния служител, а когато самите те се окажат в ситуация на конфликт на интереси над тях липсва йерархично звено – най-често обществеността, информирана от медиите.

И в двата закона има отделени *самостоятелни глави, предвиждащи ограничения и забрани за публичните служители по време на осъществяване на техните публични функции*. Тези забрани са ярък пример за “превантивния” подход на законодателя – чрез въвеждане на ограничения и забрани да предотврати ситуации, в които би могъл да възникне конфликт на интереси. Налице са общите забрани за съвместяване на длъжности в публичната администрация с осъществяване на търговска дейност, членство в търговски дружества, получаване на доход от акции или дялове в търговски дружества, заемане на друга платена длъжност или извършване на платена дейност едновременно със заемане на длъжност или извършване на дейност в публичната администрация. Нещо повече – латвийският закон изрично определя кои постове в публичната администрация с кои “частни” функции са съвместими като прокламира всички други комбинации за противозаконни. Така например висшите държавни служители (Гуверньорът на Централната банка на Латвия, членовете на борда на Централната банка, Председателят, членовете на Сметната палата, Председателят, заместник председателят и секретарят на ЦИК и други служители от такъв ранг) могат да съвместяват заеманата от тях държавна служба единствено с: длъжности, които заемат по силата на закон или международни договори, ратифицирани от Сейма или по силата на Постановления на министерския съвет; работа като преподаватели, учени или творци.

Следва да се отбележи, че законът в детайли определя процедурата, която се прилага за освобождаване от несъвместими с поста на държавен служител длъжности и дейности, както и последиците от несъблюдаването ѝ. За съжаление българските закони не съдържат норми, предвиждащи срокове и последователността на действията, които трябва да се предприемат, за да се избегне недопустимо съвместяване на длъжности, макар устройствените нормативни актове да изобилстват от ограничения и изисквания за несъвместимост – например Закон за местното самоуправление и местната администрация, Закон за съдебната власт, Закон за митниците, Закон за МВР и други. Трябва да се подчертае, че българският законодател възприема същия подход като своите колеги от балтийските държави като не допуска едновременното заемане на публична длъжност със заемането на друга платена длъжност, с упражняването на търговска дейност или свободна професия, с изключение на осъществяването на преподавателска, научна или творческа дейност (виж член 7, алинея 2 от Закона за държавния служител, член 213, алинея 3, точка 3 от Закона за МВР, член 147, алинея 5 от Конституцията на Република България).

Интерес представляват и въведените конкретни забрани за получаване на заплащане, услуги или дарения от страна на публичните служители, предвидени и в Латвийския, и в Литовския закон. И двата закона забраняват на публичните служители да получават подаръци, плащания и/или услуги, които са пряко или непряко свързани с изпълнението на техните задължения като публични служители. И двата нормативни акта съдържат разпоредби за размера на допустимите дарения (подаръци) като вещите и/или сумите над тази стойност се считат за собственост на държавата. В българското законодателство подобна норма се съдържа в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и се отнася единствено до даренията, получени от народните представители “в това им качество”. За съжаление не могат да се открият такива разпоредби в закона за държавния служител, нито в специалните закони, регламентиращи статута, правата и задълженията на някои отделни категории публични служители.

Интерес представлява също ограничението, съдържащо се в Закона на Латвия, според което “на публичен служител или колективен орган е забранено да приема решения в полза на дарител, за период от две години след приемане на дарението”. Идентична по характер е и забраната публичен служител да издава административни актове или да извършва наблюдение или контрол, които засягат роднини или партньори (физически или юридически лица) до две години след прекратяване на връзката между тях или до две години след освобождаване на заеманата публична длъжност. В същия раздел се съдържа и забрана публичният служител да иска извършването на дарения в полза на трети лица – негови роднини, както и на лица, с които той е свързан – като получател на доход, акционер или член на управително тяло.

Визираните по-горе забрани за съвместяване на постове, капиталово участие, получаване на доходи или дарения от трети лица, както и за приемане на административни актове или предприемане на действия спрямо “свързани” лица, имат за цел да предотвратят конфликта на интереси като осигурят безпристрастно вземане на решения от страна на членовете на публичната администрация.

Законодателят обаче не се ограничава единствено с поставянето на общи забрани и ограничения към служителите на администрацията. Следваща стъпка по посока на превенцията е въвеждането на задължение за уведомяване за наличието на потенциален конфликт на интереси, съчетано в много случаи със задължение за самоотстраняване при обсъждането и вземането на

решения, от които публичният служител или свързани с него лица биха имали интерес. Цитираното по-горе нормативно разрешение, възприето от латвийския законодател – да забрани изобщо приемането на административни актове или предприемането на административни действия от държавен служител спрямо свързани с него лица – е възможно най-радикалният подход. Законът на Литва предлага друго разрешение – *задължение за уведомяване на членовете на колегиалния орган*, който следва да приеме съответно решение, че е налице конфликт на интереси, съчетано със задължение за самоотстраняване. Самоотстраняването обаче може да бъде отменено от ръководителя на съответната институция.

Българският законодател изглежда е по-склонен да възприеме подхода за самоотстраняване при възможен конфликт на интереси – така член 37 Закона за местното самоуправление и местната администрация разпорежда, че “общински съветник не може да участва при вземане на решения, когато се отнасят до негови имуществени интереси...” За съжаление не всички специални устройствени закони съдържат подобни норми, задължаващи членовете на колегиални органи или публичните служители да се въздържат от участие в обсъждането и вземането на решения по въпроси, от които те или техни близки имат интерес.

Въвеждането на забрани и ограничения към публичните служители е само едната половина на уравнението, наречено “конфликт на интереси”. За да бъдат ефективни тези забрани, следва законът да съдържа и механизъм за “обратна връзка”, който да позволява на правоприлагащите органи и на обществото да следи доколко тези забрани и задължения се спазват от адресатите на правните норми. Само при наличие на действащ механизъм за добиване на тази информация е възможна и последната (винаги нежелателна) стъпка – осигуряване спазването на закона чрез мерките на държавната принуда.

И в трите разглеждани позитивноправни системи – литовската, латвийската и българската – е възприето еднакво законодателно решение. Латвийският Закон за предотвратяване конфликта на интереси и неговият литовски еквивалент съдържат специални глави, посветени на *декларирането на доходите и имуществата на държавните служители*. Българската правна действителност разполага с отделен специален Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВВД). Охватът на лицата, задължени да подават ежегодни декларации по силата на българския закон се покрива по същество с обхвата на адресатите на правните норми по латвийския закон (с тази разлика, че те са адресати и на всички останали забрани и ограничения).

От друга страна, някои специални закони в България вменяват в задължение на своите адресати също да подават ежегодни декларации за дохода и имуществото си по подобие на декларациите, уредени в ЗПИЛЗВДД. Така например разпоредбата на Закона за МВР в член 201, алинея 1 задължава офицерите и сержантите при постъпване на служба да подават декларация за имуществото и доходите си, същата разпоредба съществува в член 10, алинея 2, точка 5 от Закона за митниците. Съдържанието на декларациите е сходно и в трите случая – държавните служители декларират своето недвижимо имущество, транспортни средства, парични суми, вземания и задължения над определена стойност, ценните книги и дялове над определена стойност, както и получените доходи (извън тези по служебното правоотношение) над определена стойност.

Заслужава подкрепа предвидената в Латвийския закон разпоредба според която публичните служители подават декларация и една година след като са престанали да бъдат на служба в публичната администрация. Подобна разпоредба липсва в българския и литовския закон – в последния обаче се съдържа забрана държавният служител в продължение на една година след напускане на публичната администрация да приема назначение в ръководни или одитиращи органи на предприятия, спрямо които той, в качеството си на държавен служител, е упражнявал наблюдение и контрол, както и да защитава техните интереси пред институцията, чийто служител е бил.

От особен интерес е статутът на подаваните *декларации*. Според закона на Латвия декларацията се състои от две части – а) обществено достъпна (за “служители на масмедиите и други лица” според текста на закона) и б) обществено недостъпна – съдържаща личните данни на декларатора и неговите роднини, както и данни за неговите кредитори/длъжници и партньори. Според същия закон декларациите на висшите държавни служители – Президент, Председател на Сейма, Министър-председател, министри и председатели на градските съвети се обнародват. Литовският закон също прогласява публичност на декларациите на лицата, заемащи висши държавни длъжности. Освен, че са обществено достъпни, тези декларации се публикуват ежегодно в официалното печатно издание на страната.

Обхватът на публичността на декларациите според българския закон е по-ограничен – те са достъпни на “органите, оправомощени по други закони да получават информация и на средствата за масово осведомяване чрез техните ръководства” (член 6, алинея 1 от закона). Декларациите не се обнародват.

В закона на Латвия е предвидена и *процедура за удостоверяване истинността на данните и обстоятелствата, посочени в декларацията* – тази задача е възложена на ръководителите на съответните администрации и на Бюрото за предотвратяване и борба с корупцията. В същото време тежестта на доказване е прехвърлена върху декларатора – ако публичният служител не предостави информацията, която се изисква от ръководителя на администрацията относно произхода и законността на придобиване на собственост или финансови средства, се презумира, че придобиването им е станало в нарушение на закона и че този факт се укрива от държавата. При прилагане на тази презумпция придобитото в нарушение на закона се присъжда в полза на държавата като тя има право на иск за обезщетение за вреди по общия ред, без оглед на това дали служителят ще носи и друг вид (наказателна, административна) отговорност.

В закона на Литва също се съдържа възможност за проверка на истинността на декларираните факти и обстоятелства – тази проверка обаче се извършва само “при необходимост”, като последиците от нея не са регламентирани в закона.

В българския ЗПИЛЗВДД, както и в другите закони, регламентиращи подаването на годишни декларации за доходите и имуществото на определен кръг държавни служители, изобщо не е предвидено правно задължение (извън общата компетентност на данъчната администрация) за определен орган да извършва проверка за тяхната истинност. И докато за някои категории държавни служители неподдаването на имуществена декларация е основание за прекратяване на служебното правоотношение без предизвестие, за висшите държавни служители единствената санкция е загубата на обществен престиж. В тази посока българското законодателство се нуждае от усъвършенстване.

### **Заключение**

Изложеният опит за сравнителноправно проучване на законодателните решения в предотвратяването на конфликта на интереси показва, че българският законодател, макар и бавно, върви в правилната посока. В последните години нараства броят на законите, които съдържат отделни разпоредби, а някои и цели глави, посветени на конфликта на интереси и неговото избягване. Принципите за несъвместимост на функции, задължение за деклариране на факти и обстоятелства, които могат да доведат до конфликт на интереси, задължението за самоотстраняване и/или за уведомяване на прекия ръководител са залегнали и в българските

законали (макар и не във всички). Още през 2000 година беше приет Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности.

De lege ferenda следва да се обсъди и оцени възможността разпръснатите в различни закони разпоредби, поставящи сходни изисквания към различни групи държавни служители, да се обединят в един нормативен акт. Това ще внесе яснота както за законодателната политика към проблема за конфликтна на интереси, така и прозрачност при обществения контрол върху неговото прилагане. В него трябва да залегнат общите ограничения и забрани, познати от други правни системи: забраната за съвместяване на държавната длъжност с длъжности, които могат да поставят служителя в ситуация на конфликт на интереси; забраната да се получават дарения и/или друг вид доходи (включително услуги) от други организации или лица, когато те могат да повлияят на безпристрастното вземане на решения и упражняване на компетенции от страна на държавния служител; задължение за разкриване на информация за възможен конфликт на интереси; задължение за самоотстраняване и неучастие в подготовка, обсъждане и вземане на решения, от които държавният служител или свързани с него лица биха имали интерес; забрана за държавния служител в определен срок след напускане на държавната служба да постъпва на ръководен пост в предприятия, спрямо които е упражнявал административни функции в качеството си на държавен служител; задължение за деклариране на имущественото състояние на държавния служител и на членовете на неговото семейство – при встъпване в длъжност, периодично и в определен срок след освобождаване на длъжността; предвиждане на механизъм за проверка и удостоверяване истинността на данните в декларацията; въвеждане на ефективни санкции при нарушаване на закона; въвеждане на прозрачни процедури за търсене на имуществена, административна и наказателна отговорност при констатиране на нарушаване на закона, от което са произлезли вреди за обществото.

Приемането на специален закон, регулиращ проблема с конфликта на интереси и най-вече на действащ механизъм за неговото прилагане, ще повиши престижа на администрацията в очите на обществото и ще спомогне за намаляване на корупционните практики.



**КАТАЛОГ**

**ОТ МЕРКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ**

**НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В**

**ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**



## ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

*Казуси за изучаване на понятията интегритет,  
корупция и конфликт на интереси*<sup>8</sup>

Понятието *“интегритет”* има латински произход и означава “цялостност”, “непокътнатост”, “неделимост”. В държавния сектор терминът се използва в широк смисъл и се отнася до редовното упражняване на правомощия и правилното усвояване на фондове, ресурси и активи за постигането на официално заявени цели.

Transparency International използва понятието “интегритет” в смисъл на почтеност, като го свързва с осигуряването на прозрачност и отговорност чрез установяване и функциониране на система от национални институции, държавни органи, медии и гражданско общество, изградени на основата на принципите почтеност и нетолерантност към корупцията. Интегритетът е основополагащо понятие в концепциите на социалната етиката. Най-общото определение на понятието “интегритет” може да се предаде чрез използването на понятието почтеност. В този смисъл антонимът на “ингеритет” е *“корупция”*.

*“Конфликтът на интереси”* може да се възприеме като сродно понятие. Винаги когато е възможно, трябва да се избягва конфликта между личните ви интереси (това, което отстоявате и към което се стремите, без то задължително да се изразява в пари) и задълженията ви като държавен служител (това, което се изисква от вас, а в по-широк смисъл – всичко, което е в интерес на обществото). Трябва да се избягва дори потенциалната възможност за възникване на конфликт на интереси, за да се опази не само репутацията на организацията, но и вашата собствена.

Повечето хора трудно се ориентират в тази област на етиката, което до известна степен се дължи на объркващите езикови

---

<sup>8</sup> Представените казуси са използвани в учебния модул на конференцията “Конфликт на интереси в държавната администрация: модели и механизми за ограничаване на корупцията”, проведена на 1-2 октомври 2003 година в София, резиденция “Бояна”. Форумът е организиран от Асоциация “Прозрачност без граници”, Комисията за координация на работата по борба с корупцията към Министерски съвет и Проект “Инициатива отворено управление” - USAID. Казусите са част от методологията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие - “Managing Conflict of Interests - from Policy to Practice”.

формулировки. Това “да имаш интерес” от дадено решение и последиците му не е равносилно на това “да си заинтересован” (т.е. любопитен) от резултата. Наличието на интерес от дадено решение се свързва с очакванията и перспективите за лична изгода от него – например интерес от изхода на търг, в който със собствен бизнес участва член на семейството.

*\* Забележка: за всеки казус най-подходящите отговори са посочени с главни букви в текста след въпросите.*

**КАЗУС № 1**

Вие сте старши служител в Отдел “Административно и правно обслужване” във вашето ведомство. Доставчикът, който през последните две години е обслужвал и поддържал компютърното оборудване на ведомството, Ви предлага безплатен компютър за работа вкъщи. С течение на времето сте станали близки приятели с този човек. Компютърът ще Ви е от голяма полза, защото не можете да си позволите собствен, а много често и особено през почивните дни вършите голяма част от служебната си работата у дома.

Вашият приятел твърди, че компютърът е сравнително стар и поради тази причина няма голяма стойност. Позволява Ви да го задържите докато Ви е необходим. Вие приемате предложението.

След три месеца трябва да се поднови договорът за поддръжка на компютърното оборудване на ведомството, където Вие работите. Вие ще участвате в комисията, която ще определи победителя в конкурса и ще възложи договора.

***Въпрос:*** *Трябва ли да приемете предложението на Вашия приятел? Защо?/Защо не?*

*Отговор:* .....

***Въпрос:*** *В конкретния случай в какво се изразява Вашата “ролева отговорност” като държавен служител?*

*Отговор:* .....

**КАЗУС № 2**

Ваш познат извън администрацията, в която Вие работите като ръководител на отдел, Ви информира, че наскоро е станал свидетел на разговор между две служителки от Вашата организация, но работещи в друг отдел. Едната служителка се е похвалила, че наскоро е заставила своя пряк ръководител да я препоръча за повишение, като е обещала да не докладва за подкупите, които той взима.

Като ръководител сте информиран, че новото ръководство на администрацията възнамерява да започне да третира вземането на подкупи като сериозно криминално деяние. Вашето ведомство отскоро прилага строга политика за ограничаване на вземането на подкупи от страна на служителите. Тази политика изисква от самите ръководители да служат като пример за другите членове на персонала. Наясно сте също така, че въпросният ръководител се ползва с голяма популярност сред служителите си и старшия управленски състав на организацията.

***Въпрос: Има ли конфликт на интереси в случая?***

*Отговор: .....*

***Въпрос: В конкретния случай в какво се изразява Вашата “ролева отговорност” като ръководител?***

*Отговор: .....*

**КАЗУС № 3**

Всеки месец Вашето Министерство сключва договор за доставка на голямо количество печатни материали. Трите печатници, които до този момент са обслужвали Министерството са известни с качеството си на работа и с разумните си цени.

Баща ви, доскоро безработен, иска да започне работа в една от печатниците, които имат договори с Министерството. Вашата работа като служител в Отдел “Договори” се състои в това да преценявате всички оферти за възлагането на малки до средни поръчки за печат.

Тъй като имате достъп до информацията относно офертите на другите фирми, участващи в конкурса за възлагане на договорите за печат, баща Ви се обръща към Вас с молба да му предоставите сведения за техните цени, за да направи бъдещият му работодател предложение на по-ниска стойност. Моментът съвпада с лансирането от страна на Министерство на мащабна програма за съкращаване на разходите.

Наясно сте, че ако възприемете идеята на баща си, Министерството може да спести хиляди левове от печатни разходи.

***Въпрос:*** *Може ли да се говори за конфликт на интереси, в случай че Министерството има възможност да направи значителни спестявания? Тези спестявания оправдават ли практиката, която може да се наложи оттук нататък?*

*Отговор:* .....

***Въпрос:*** *Важно ли е как изглежда ситуацията отстрани? Защо?*

*Отговор:* .....

**КАЗУС № 4**

Като част от служебните му задължения шофьорът на Министерството е длъжен да използва предоставените му превозни средства за предаване на съобщения и изпълняване на служебни поръчки. Естеството на работата му е такава, че той е “на повикване” и в повечето случаи се намира далеч от Министерството за продължителни периоди от време. Ето защо на него му е гласувано доверие, че ще изпълнява задълженията си при минимален контрол. Шофьорът от дълги години работи за Министерството и никога не е бил източник на проблеми.

Прекият ръководител на шофьора обаче го кара в работно време да му върши лични поръчки, като плащане на сметки, пазаруване, каране и прибиране на децата от училище.

***Въпрос: Допустимо ли е шофьорът да върши лични задачи на прекия си ръководител с превозното средство на Министерството, при условие че изпълнява и служебните си задължения?***

*Отговор: .....*

***Въпрос: Важно ли е как изглежда ситуацията отстрани? Защо?***

*Отговор: .....*

**КАЗУС № 5**

Като ръководител на отдел, в който е обявено вакантно място за работа на постоянна длъжност, от Вас се изисква да оглавите комисията за подбор на кандидатите. Един от тях е вълнен за Министерството човек, с когото обаче сте в приятелски отношения, тъй като сте сродни по сватовство със съпруга на въпросната кандидатка. Този факт не е известен на другите членове на комисията.

Решавате, че преценката Ви няма да се влияе от връзките Ви с кандидата. Имате намерение да уведомите членовете на комисията, че няма да участвате в обсъждането на кандидатурата на вашата позната, но като председател на комисията Вие ще вземете окончателното решение при отчитане на мненията на колегите си.

**Въпрос: Това ли е правилното решение? Защо?/Защо не?**

Отговор: .....

**Въпрос: В конкретния случай в какво се изразява Вашата “ролева отговорност” като ръководител?**

Отговор: .....

**КАЗУС № 6**

Ръководителят на **Агенция А**\* отговаря за окончателното одобрение на договорите за поддръжка на сградата на Агенцията. Той възлага договора на фирма, в която синът му е нает да върши техническа работа на средно ниво. Оказва се, че Ръководителят се ползва с голяма свобода на лична преценка при избора на предприемача, на когото да бъде възложена поръчката.

Когато взима решението за възлагане на договора, Ръководителят на **Агенция А** не счита за нужно да уведоми когото и да било в Агенцията за връзките си с човек от съответната фирма, тъй като е на мнение, че няма личен конфликт на интереси.

*(\*Формулировката е напълно измислена с оглед на разглеждания казус)*

**Въпрос: Може ли въпросната ситуация да се разглежда като скрит конфликт на интереси?**

Отговор: .....

**Въпрос: Кое е възможното решение на проблема?**

Отговор: .....

**КАЗУС № 7**

Вашата служба издава разрешителни на търговци с ресторанти и сергии за храна в града. Вашата работа се състои в това да обработвате молбите за разрешителни. Един ден в службата Ви идва г-н А, популярен собственик на сергия за храна, който иска спешно да поднови изтичащото на следващия ден бизнес разрешително. Той обяснява, че е отсъствал по належащи делови въпроси и не е обърнал внимание на срока за подновяване.

Обработката на молба за разрешително минава през няколко етапа и обикновено отнема на Вашата служба около седмица. Службата, в която работите, следва строга политика спрямо нелицензираните търговци: ако г-н А бъде хванат да търгува без разрешително, той ще изгуби не само правото си на такова, но и нишата си на пазара.

В знак на благодарност за помощта ви г-н А предлага Вие и Вашето семейство да се храните безплатно при него в продължение на един месец, стига да се съгласите да обработите молбата му за подновяване на разрешителното още същия ден. Предложението не е за пренебрегване, тъй като ще Ви спести едномесечна заплата. Освен това той много ще се засегне, ако отхвърлите подаръка му. Службата има стриктни правила срещу взимането на подкупи, но Вие знаете, че те не забраняват подаръците под формата на храна. Ако откликнете на молбата му, одобрението на няколко други молби за разрешителни неминуемо ще се забави, защото днес е петък, а в понеделник се пада национален празник.

***Въпрос: В какво се изразява етичната страна на въпроса? Съществува ли конфликт на интереси?***

*Отговор: .....*

***Въпрос: В конкретния случай в какво се изразява Вашата “ролева отговорност” като държавен служител?***

*Отговор: .....*

**КАЗУС № 8**

На държавен служител е възложено да обобщи жалбите, отразени в наскоро проведено от неговото Министерство проучване, спрямо предлаганите от правителството промени в правните разпоредбите, регламентиращи закрилата на околната среда във връзка с дърводобивната промишленост. Служителят мълчаливо пренебрегва тези отговори в проучването, които влизат в разрез с личните му убеждения за необходимостта от по-строги правителствени мерки за закрила на околната среда и в частност на горите. Служителят е високо квалифициран и опитен специалист по горите.

***Въпрос:*** *Правомерни ли са действията на длъжностното лице в конкретния случай? Има ли нещо нередно в това да отстоявате възгледите си, ако сте с ясното съзнание, че имате право?*

*Отговор:* .....

## **КАТАЛОГ ОТ ЕФЕКТИВНИ МЕРКИ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Противодействието на корупцията е обусловено от задълбочено изследване на проявите ѝ форми и изработване на ефективни механизми за нейното ограничаване. Конфликтът на интереси е проява на типично корупционно поведение, при което е налице противоречие между личния интерес и служебните задължения на държавния служител, което може да се отрази при вземането на конкретни решения. Във всички случаи, когато става въпрос за злоупотреба със служебното положение в личен интерес, се накърнява авторитета на държавната администрация и у гражданите се създава впечатление за корумпираност и липса на прозрачност в действията на държавните служители.

Проведените социологически изследвания в рамките на фокус-групи в държавната администрация и изработените на тяхната база анализи очертават няколко извода относно прилагането на ефективен подход за ограничаване на конфликта на интереси в публичната администрация в България.

На първо място следва да се разшири и усъвършенства законодателната уредба на конфликта на интереси, която да позволи въвеждането и прилагането на система от ефективни механизми за превенция и възпрепятстване разпространението на разглеждания проблем. Нормативната регламентация следва да бъде систематично реализирана като се започне от дефиниране на понятието за конфликт на интереси, детайлно описание на възможно най-широк кръг от форми на проявление и въвеждане на механизми за ефективно приложение на съществуващите разпоредби. Тези механизми следва да гарантират спазването на предвидените норми както чрез детайлното предписване на подходящата институционална реакция при изява на конфликт на интереси, така и чрез налагането на санкции за неизпълнение.

На следващо място следва по-пълноценно да се използват принципите и правилата за действие, изработени в резултат на вътрешно-организационните политики на държавните институции. Посредством тях могат бързо и ефективно да се въвеждат различни мерки за ограничаване на конфликта на интереси в държавната

администрация. Вътрешно-организационните политики са изключително гъвкав и ефективен механизъм за регламентация на отношенията в държавните институции поради факта, че подлежат на по-бърза и лесна промяна, отколкото законите. При условие, че те са определени и изработени с участието на служителите и ако необходимостта от спазването им е обяснена по достатъчно ясен начин, вътрешно-организационните политики се възприемат като изключително силни правила за поведение.

В контекста на провеждащата се административна реформа в България следва да се обърне внимание и необходимостта от децентрализация при взимането на част от управленските решения и на делегиране на отговорност на по-ниските нива на управление в държавната администрация. Носенето на отговорност на по-ниските нива е един от способите за намаляването на нивото на корупция по високите етажи на властта. Наред с това води и до по-ясна регламентация на ситуацията на конфликт на интереси, доколкото вземащият решение се ангажира с отговорността за взетото решение и с всички свързани и произтичащи от него последици, включително и дисциплинарна, административна и понякога наказателна отговорност.

За ограничаването на влиянието на този проблем върху дейността на държавните институции е необходимо осъществяването на системен подход за противодействие на корупцията, който се основава на:

а) системен анализ на структурните и функционални дефицити в държавната администрация;

б) стратегическо планиране на дейностите по превенция и противодействие на корупцията и изработване на адекватни управленски политики;

в) формулиране и прилагане на конкретни мерки за ограничаване на конфликта на интереси. Съществена част от реализирането на подобен подход е изработването на каталог с конкретни ефективни мерки и механизми за ограничаване на корупцията в държавната администрация.

Каталогът на ефективните средства, механизми и технологии за възпрепятстване, редуциране и елиминиране на конфликта на интереси в държавната администрация се основава на препоръки за подобрения, които следва да се реализират в следните основни насоки:

I. Нормативна регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация.

II. Създаване и укрепване на административни структури за противодействие на корупцията.

III. Изработване и прилагане на вътрешно-институционални политики, механизми и процедури за противодействие на конфликта на интереси.

### ***I. НОРМАТИВНА РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ***

При разрешаването на проблема за нормативната регламентация на конфликта на интереси в държавната администрация е възможно прилагането на два основни подхода. Първият подход се основава на разбирането, че е необходима цялостна нормативна регламентация на конфликта на интереси в отделен закон, който дава обща дефиниция и представя единен интегриран подход към разглеждания проблем. Привържениците на този подход защитават тезата, че обединяването на разпоредбите, разпръснати в различни закони, ще внесе яснота в относно законодателната политика по конфликта на интереси и ще позволи по-висока степен на прозрачност при обществения контрол върху приложението на закона. Друг изтъкван аргумент е, че приемането на специален закон, регулиращ конфликта на интереси и най-вече на действащ механизъм за неговото прилагане, ще повиши обществения престиж на администрацията и ще спомогне за намаляване на корупционните практики.

Вторият подход се основава на разбирането, че е необходимо подобряване, разширяване и актуализиране на съществуващото законодателство чрез унифициране на съществуващите разпоредби и включване на допълнителни норми относно конфликта на интереси. Аргументите в полза на този подход са следните. Приемането на специален закон не може да реши сам по себе си проблемите на конфликтите на интереси, които към момента съществуват не толкова поради липсата на закон, а в по-значима степен поради утвърдената съществуваща организационна култура в държавната администрация. Привържениците на този подход смятат, че по-ефективно е за се тръгне по обратния път като на първо място се въведат вътрешно-организационните политики, които са задължителни за служителите в държавната администрация и предписват конкретни правила за поведение. Тези вътрешно-организационни политики следва да се превърнат в част оторганизационната култура на публичните институции.

## **I A. ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

На базата на реализираното сравнително-правно изследване на регламентацията на конфликт на интереси в държавната администрация биха могли да се формулират следните препоръки за подобряване на нормативното уреждане на проблема:

1. Формулиране и законодателно регламентиране на ясна и конкретна дефиниция на понятието “конфликт на интереси”. Една значителна част от изследователите посочват като възможна причина различните форми на проявление и невъзможността те да се обхванат законово. Същевременно дефинирането на понятието с други термини като например “финансов”, “търговски”, “делови” не е подходящо, защото те не могат да обхванат всички случаи на наличие на конфликт на интереси. Липсата на легална дефиниция за “конфликта на интереси” в българското право затруднява прилагането на правилата за отвод. Такава регламентация следва да съществува както в законите, така и в подзаконовите нормативни актове – наредби, правилници, кодекси и инструкции.

2. Унифициране на нормите, предвиждащи несъвместимост при заемане на позиции в държавната администрация. В едни случаи родството по сватовство е пречка, в други – не; ограниченията за родство по сребрена линия в някои случаи обхващат роднините от четвърта степен, а в други – не. Необходимо е да се реализират законодателни промени с цел уеднаквяване на забраните за степен на родство за сходни по социално значение длъжности.

3. Регламентиране на санкция за неспазването на съществуващите в нормативните актове задължения и забрани. В настоящия момент съществуващите норми не винаги функционират поради факта, че не е предвидена санкция за неспазването им. Възможността да се наложи санкция е един от ефективните способности за осигуряване на съблюдаването на определено поведение. И доколкото има примери за такива норми в действащото законодателство си струва да се помисли за тяхното по-широко въвеждане и в сходни на посочените законодателни актове.

4. Въвеждане на задължителност на разпоредбите на Етичния кодекс на държавния служител. (До септември 2003 година Етичният кодекс не е задължителен акт: при промяната в Закона за държавния служител Етичният кодекс вече придобива характер на подзаконов нормативен акт.)

## **I Б. ПОДЗАКОНОВА НОРМАТИВНА РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

За преодоляването на непълнотите и несъвършенствата в съществуващата подзаконова нормативна уредба следва да се предприемат следните мерки:

1. Разработване на детайлна и конкретна процедура за отвод в процеса на вземане на решения. Липсата на такава процедура изключително затруднява и пречи на фактическото изпълнение на отвода. Така на практика правила, които да ръководят служителя или ръководителя и да определят необходимото и дължимо поведение в ситуация на конфликт на интереси липсват. Няма и процедура, която да насочи служителя как да действа, когато не е сигурен в оценката на ситуацията за наличие на конфликт на интереси.

2. Изработване на контролен и санкционен механизъм при неизпълнение на съществуващите разпоредби. Въвеждане на санкции за двете категории от лица: а) за служители, които не са обявили, че се намират в ситуация на конфликт на интереси, б) за служители от контролните звена, които не актуализират своевременно Регистъра за конфликт на интереси и които не осъществяват ефикасен контрол при наличието на конфликт на интереси. Съществен пропуск в настоящата уредба и пречка за ефикасното ѝ приложение е липсата на предвидени отговорности и наказания, когато не се спазват процедурите за отвод.

3. Укрепване на механизъм за докладване на ситуации на конфликт на интерес от страна на гражданите.

4. По-ефективно прилагане на съществуващите разпоредби в областта на обявяването на частен интереси. Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности има безспорен принос в борбата с корупцията и злоупотребите с власт и допринася за по-голямата публичност, прозрачност и обществен контрол върху висшите държавни функционери. Той може успешно да се използва и при предотвратяване на конфликта на интереси. Така например деклариран дял или акции в една фирма от висшия държавен служител би попречил той да участва при вземане на административно решение, отнасящо се до възлагане на обществена поръчка на тази фирма.

5. Въвеждане на още една съществуваща форма на деклариране на частен интерес, използвана от други законодателства –

деклариране ad hoc. Както при системата на първоначално деклариране на частния интерес, така и при деклариране ad hoc, не е необходимо това да става публично. Вътрешното деклариране в рамките на министерството на частния интерес би било достатъчно за запазване на общественото доверие в правилността на взетото решение.

6. Актуализиране на Етичния кодекс на държавния служител и създаването на отделен раздел относно конфликта на интереси в държавната администрация.

7. Създаване на Регистър за деклариране на конфликт на интереси в институциите на държавната администрация.

8. Създаване на публичен регистър за доходите на лицата, заемащи публични длъжности, който се състои от две части – обществено достъпна и обществено недостъпна (тази част е за служебно ползване и дава възможност за вътрешен контрол от страна на висшестоящия ръководител и от звената за борба с корупцията).

## **II. УКРЕПВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СТРУКТУРИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА**

В административно-организационен план дейността по ограничаване на конфликта на интереси следва да се реализира посредством последователни усилия, насочени в следните направления:

I. Повишаване на административния капацитет на институциите за идентифициране и превенция на конфликта на интереси.

II. Изграждане на система от обективни критерии за оценка и управление на човешките ресурси.

III. Обучение на служителите от звената, осъществяващи контролни функции, в усвояването на практики за идентифициране, превенция и ограничаване на конфликта на интереси в държавната администрация.

IV. Активна информационна политика, насочена към изграждане на информирано обществено мнение за функциите на публичната администрация.

*Мерките за ограничаване на конфликта на интереси в административно-организационен аспект следва да се подчинят на следната рамка:*

1. Повишаване на капацитета на държавната администрация за еднозначно определяне на наличието на конфликт на интереси в определена ситуация чрез:

- определяне на норми и правила за определяне на конфликта на интереси;
- използването на позитивен опит при неутрализирането на подобен тип конфликти;
- обучение на служителите в държавната администрация в усвояването на техники за идентифициране и противодействие при изявата на конфликт на интереси;
- поддържане на колегиални взаимоотношения и политика на доверие.

2. Формиране на стратегия за ограничаване на конфликта на интереси и на съответните вътрешно-организационни политики, насочени към:

- предоставяне на институционални гаранции за защита на служителите, декларирани и неутрализирали ситуацията на конфликт на интереси;
- изграждане и укрепване на система за оценка на държавните служители, подчинена на прилагането на унифицирани стандарти и ясни правила за оценка на дейността на държавните служители;
- подкрепа на перспективите за професионално израстване в кариерата на държавните служители, проявяващи професионализъм, лоялност и високи етични стандарти в своята работа;
- въвеждане на обучителни програми за усвояване на техниките за идентифициране, превенция, регистриране и преодоляване на конфликта на интереси;
- създаване на среда на нетолерантност към всички форми на проява на прокорупционно поведение.

3. Институционализация на контрола върху хипотезите на потенциален и реален конфликт на интереси – в процеса на обсъждане и взимане на управленски решения; при формиране на състава на комисии в държавната администрация; при провеждане на конкурси за заемане на позиции в държавната администрация;

при провеждане на конкурси за изразходване на средства от публичните фондове.

4. Създаване на орган в държавната администрация /Оторизиране на съществуващите звена за борба с корупцията със следните правомощия:

- разглежда и се произнася по случаите на конфликт на интереси;
- декларира реален или потенциален конфликт на интереси;
- следи за актуализирането на Регистъра за конфликт на интереси в държавната администрация;
- дава консултации за служителите за идентифициране на ситуации на конфликт на интереси;
- дава методическа помощ, насоки и препоръки за адекватна реакция/поведение при изява на конфликт на интереси;
- взема решения относно формите на отвод при потенциален и реален конфликт на интереси;
- осъществява контрол по спазване на взетите решения на отвод.

5. Създаване на Комисии по етика в държавната администрация, които разглеждат казуси с етични измерения от дейността на администрацията, за които не съществуват нормативни разпоредби.

### **III. ИЗРАБОТВАНЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ВЪТРЕШНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПОЛИТИКИ, МЕХАНИЗМИ И ПРОЦЕДУРИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ**

Изработването и прилагането на системен подход за ограничаване на конфликта на интереси в държавната администрация следва да се основава на следните базисни елементи:

1. Въвеждане на принципа на субсидиарността при изграждането, функционирането и контрола върху ефективността и законосъобразността в действията на държавната администрация.

2. Контрол върху отношенията между политическия кабинет и държавната администрация.

3. Преоценка на административния капацитет от гледна точка на обема и спецификата на задачите, които трябва да решава.

4. Въвеждане на ясни стандарти за определяне на ситуацията на конфликт на интереси и регламентиране на санкции при установяване на подобна хипотеза, включително чрез етични кодекси и правилници за упражняване на професията.

5. Изграждане на професионална система за подготовка на кадри в рамките на държавната администрация.

6. Въвеждане на стандарти за заемане на определени позиции и ограничаване на възможността за реализиране на бърз преход от частния към публичния сектор и обратно.

7. Въвеждане и прилагане на длъжностни характеристики и постоянни условия за заемане на място в администрацията; институционализация на контрола върху хипотезата за наличие на конфликт на интереси в процеса на взимане на решение.

8. Изграждане на система с ясни правила, позволяващи безпристрастно оценяване професионалната дейност на държавните служители.

***Ефективни мерки и механизми за ограничаване на конфликта на интереси в държавната администрация:***

1. Въвеждане на задължение за лицата, заемащи публични позиции за разкриване на информация на реален и потенциален конфликт на интереси. Задължението за деклариране е на самия служител. Могат да се използват разнообразни формати за деклариране – специални декларации за конфликт на интереси при постъпване на работа, имуществени декларации, попълване на регистри за реален и потенциален конфликт на интереси и т.н.

2. Кандидатите за позиции в държавните институции следва да подписват декларации за спазване на принципите и правилата относно ограничаване на конфликта на интереси.

3. Въвеждане на санкции при необявяване на съществуващ конфликт на интереси.

4. Въвеждане на санкции за длъжностните лица, които са оторизирани да предприемат нормативно предписаните мерки за ограничаване на конфликта на интереси.

5. Въвеждане на механизъм за преразглеждане на управленски решения, взети при наличие на конфликт на интереси. Корекция на решения, взети при наличие на конфликт на интереси и в нарушение

на публичния интерес.

6. Въвеждане на прозрачни процедури за търсене на имуществена, административна и наказателна отговорност при констатиране на нарушение на закона, от което са произлезли вреди за обществото.

7. Недопускане на заемане на длъжност в условията на конфликт на интереси.

8. Забрана за съвместяване на държавната длъжност с длъжности, които могат да поставят служителя в ситуация на конфликт на интереси.

9. Задължение за самоотстраняване и неучастие в подготовка, обсъждане и вземане на решения, от които държавният служител или свързани с него лица биха имали интерес.

10. Друг ефективен подход е дефинирането на несъвместимост на интереси (дейности) и след това да създаване на правила за разрешаване на конфликти в ситуация на несъвместимост.

11. Въвеждане на правни пречки срещу конфликт на интереси, които се отнасят не само за държавните служители, а и за широк кръг от свързани лица – съпрузи, близки и всяко друго лице, който би поставило под съмнение независимостта на служителя при вземането на решения.

12. Забрана на осъществяване на паралелни бизнес дейности на държавните служители и използване на ограничения за дейността на съпрузите на служителите.

13. Задължение за деклариране на имущественото състояние на държавния служител и на членовете на неговото семейство – при встъпване в длъжност, периодично и в определен срок след освобождаване на длъжността.

14. Предвиждане на механизъм за проверка и удостоверяване истинността на данните в декларацията; въвеждане на ефективни санкции при нарушаване на закона.

15. Гарантиране на висок социален статус, добро заплащане и социална стабилност на служителите в държавната администрация

16. Гарантиране на независимост чрез изрични норми относно приемането на подаръци и награди по повод изпълнението на служебните задължения.

17. Регламентация на допустимите стойности за получавани подаръци, награди и дарения на държавните служители.

18. Забрана за получаване на дарения и/или друг вид доходи (включително услуги) от други организации или лица, когато те могат да повлияят на безпристрастното вземане на решения и упражняване на компетенции от страна на държавния служител.

19. Регламентация при преминаване на служителите от държавните институции в частния сектор – управление на рисковете при прехода с цел да не се допусне възползване на лицето или на съответното частно дружество от предишната позиция в администрацията; въвеждане на забрани за заемане на длъжност за определен период след напускане на държавната служба; забрана в определен срок след напускане на държавната служба да постъпва на ръководен пост в предприятия, спрямо които държавният служител е упражнявал административни функции.

20. Прилагане на общоприети принципи при изпълнение на служебните задължения от държавния служител – законност, лоялност, отговорност, стабилитет, политическа неутралност и йерархична подчиненост. Държавният служител е длъжен да изпълнява задълженията си точно, добросъвестно и безпристрастно в съответствие със законите на страната и устройствения правилник на съответната администрация. Определяне на задълженията на държавния служител в неговата длъжностна характеристика. Въвеждане на санкции за неизпълнение на предвидените задължения.

21. Определяне и спазване на ясни процедури за заемане на длъжност в държавната администрация (формиране на ясни критерии за заемане на длъжност, основаващи се на професионален опит, квалификация, морално-волеви качества като принципност, безпристрастност, лоялност към службата и обществения интерес, способност за работа в екип и под напрежение; оповестяване на ясни критерии за заемане на определена длъжност, които не подлежат на промяна в последствие).

22. Повишаване на квалификацията и ранга на служителите съобразно безпристрастна система за осигуряване на израстване в йерархията.

23. Отчитане на качеството на извършената работа и резултатите от нея, което е фактор за повишаване на мотивацията и отговорността на държавните служители.



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**