

Несъвместимост и конфликт на интереси

Зорница Йорданова

Incompatibility and conflict of interests: in the paper are treated the requirements of the present Constitution of the Republic of Bulgaria concerning the incompatibility of state offices and other functions. A comparison is made between incompatibility and conflict of interests. The author tries to explain the reasons for the different requirements towards the different state officials.

Key words: Constitution, state authority, state officials, incompatibility, conflict of interests

Длъжностните лица заемат в държавния апарат специфична позиция, свързана с упражняване на властнически правомощия спрямо останалите членове на общността. От момента на избирането или назначаването на публична длъжност, физическото лице придобива качеството „длъжностно лице“ и заема особено правно положение по силата, на което може да предприема действия по управление на обществено-политическите процеси с оглед постигане целите на държавата и осъществяване на функциите ѝ в рамките на предоставената му компетентност. Освен правата и задълженията си в качеството на физическо лице /тъй като държавните органи могат да включват в персоналия си състав само физически, не и юридически лица/, индивидът разширява личната си правосубектност, като придобива възможността в рамките на компетентността на съответния орган да издава или участва в приемането на задължителни правила за поведение спрямо останалите членове на общността - заповеди и забрани, под формата на нормативни или индивидуални юридически актове.

Венелин Ганев отбелязва, че органът не включва цялостната човешка личност, а представлява само особено „правно и обществено положение, при което определени човешки личности придобиват нужната легитимация и нужната квалификация да действат вместо общественото единство, чиито органи са те“ [3, с.282] /в случая – държавата/. Следователно, придобитата позиция на държавен орган /респективно член от състава му/ не изчерпва статуса на човешката личност. Освен компетентността си в сферата на публичноправните отношения, лицето остава и гражданин, с адресираните към него от законодателството права, задължения и императиви. Поради това е обосновано да се твърди, че **длъжностните лица имат двойствен правен статус**. От една страна, в частноправната сфера те притежават определени качества и позиции, които могат да запазят и след заемане на публична длъжност /макар и с определени ограничения, наложени от обществения интерес и изискванията на държавното управление/. От друга страна, публичноправният им статус на длъжностни лица, респективно органи на власт /съгласно дефинициите на чл.93, т.1 и 2 от НК/, ги поставя в особено положение, по силата на което могат да издават юридически актове, с които да пораждат, изменят или прекратяват права и задължения за други членове на обществото или за цялата държавноорганизирана общност. Следователно, правното положение на лицата, заемащи публични длъжности, може да бъде изследвано в два аспекта, в две сфери: служебен статус и частноправен статус. Съотношението между тези две сфери и границите между тях следва да бъдат фиксирани в законодателството така, че да не се допусне накърняване на обществения интерес при осъществяване на управлението.

Държавният орган не може да действа по друг начин, освен чрез човешките личности, включени в състава му [4]. А тези човешки личности, с оглед качествата и позициите си в частната сфера, могат да имат лични интереси, различни от тези на институцията, която следва да олицетворяват /представяват/, и съответно - от тези на държавата като цяло. Двойствеността в правния статус в определени случаи може да доведе и до фактически затруднения на лицето да участва в осъществяването

функциите на държавния орган, което също е неблагоприятно за общото благо. Макар подобни противоречия или фактически трудности не винаги да се проявяват на практика, в съвременните демокрации се поставя въпросът доколко е етично оправдано длъжностните лица да имат възможността да действат в състояние на колизия между личните си и обществените интереси.

Предвид проблемите, които поставя двойственото правно положение на длъжностните лица, законодателствата на съвременните държави установяват **основания за несъвместимост** - случаи, когато е недопустимо упражняването на властнически правомощия да се съчетава с дадени частноправни /а в някои случаи и публичноправни/ позиции и качества, както и хипотези на потенциален или реален **конфликт на интереси**, съответно способите за установяването, предотвратяването и отстраняването на неблагоприятните последици от него. Въвеждането на подобни ограничения е обусловено от изискването за приоритет на общото благо и публичния интерес при осъществяване на властнически правомощия. Още от Древността е ясно, че управляващите са в „привилегировано положение“, доколкото имат възможността да превърнат частните си интереси в общи, обществени [вж.14, с.16]. Затова една от важните задачи на съвременната правова държава е да осигури такова управление, при което винаги в случай на колизия публичният интерес да надделее над частните. Това се осъществява, като се налагат определени ограничения на длъжностните лица при осъществяването на техните функции. Тези ограничения следва да бъдат изчерпателно уредени в законодателството - както отбелязва П. Джидров, „често публичният интерес налага известни ограничения в правата на отделната личност и добре ръководената държава може да упражни своята върховна власт, обаче това може и винаги трябва да стане върху базата на закона, върху правна база“ [5].

Основно задължение на всички лица, заемащи публична длъжност, следва да бъде опазването /гарантирането/ на обществения интерес. В литературата се отбелязва, че държавните служители /в широк смисъл - всички лица, заемащи длъжност в държавния апарат/ „са платени от държавата, т.е. от народа, и упражняват своите правомощия от името на държавата, която действа от името на народа“ [11,с.129]. Поради това, властта и компетентността им следва да бъде използвана само в интерес на обществото. „Общественият интерес“, сочи Е.Къндева, е широко понятие, но в ядрото му стои общественото благо, интересите на гражданите и държавата /вместо частно икономическите или лични интереси, или политически изгоди за администратора и свързани с него лица/. В действителност, понякога чрез държавната служба може да се прокара определена идеология или партийна политика, но етичността на подобно поведение също трябва да се преценява през призмата на обществения интерес. Някои държавни служители заемат определен пост благодарение на това, че са били избрани, и се приема за естествено да служат на интересите на своите избиратели, но те трябва да намерят баланс между по-тесните интереси на своя електорат и държавнослужебните си задължения и да отстояват общественото благо [вж.11,с.129].

При осъществяването на публична длъжност /в най-широкия смисъл на понятието/ възникват две основни групи отношения:

- вътрешни – реализирането функциите на държавния орган /същинската дейност на държавния орган/. В този аспект, заемането на длъжността включва мястото и конкретните правомощия, предоставени на държавния орган, участието на лицата при осъществяването им, процесуалноправните условия за дейността на органа и отношенията му с другите звена на държавния апарат.

- външни – отношенията, в които встъпват членовете от състава на държавните органи извън прякото осъществяване на длъжността си – в личния и обществения си живот. Имайки предвид тези две групи връзки, може да се достигне до обективно противоречие между интересите на индивида и интересите на държавата, възплъте-

ни в държавния орган, в чийто състав е включен субектът. Дори обаче противоречие реално да не възникне, положението на потенциално несъответствие, на конфликтна точка между тези интереси се урежда от позитивното право, с оглед предвиждане и предотвратяване на възможните неблагоприятни последици за държавата и обществото. Тези последици не във всички случаи биха съставлявали правонарушението, някои от тях биха нарушили единствено нравствено-етични норми, но са юридизирани. Конституцията и законодателството регламентират хипотезите на колизия между конкуриращите интереси и възможните правни последици при констатирането им. Тази задача се постига чрез въвеждането на правните институти на несъвместимост и на конфликт на интереси.

В областта на конституционното право, единствено несъвместимостта е уредена на конституционно ниво, и то не с универсални разпоредби, а конкретно - само за най-висшите публични длъжности в държавата. За останалите постове в държавния апарат правната регламентация е в законодателството. Конкретните основания за несъвместимост спрямо лицата, заемащи отделните публични длъжности /извън тези с конституционна правна уредба на основанията/ обичайно са предвидени в устройствените закони, уреждащи статуса на съответните държавни органи. По отношение конфликта на интереси действа специален закон - Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

В научната литература се сочи, че **изискванията за несъвместимост**, установени в конституционното право, имат **следните основни цели**:

- Да осигурят разделението на властите – хоризонтално /между представителите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт/ и вертикално /между местни, национални и наднационални органи/ [вж.16, с. 453]. В тези хипотези попадат най-често забраните за съвместяване на различни публични длъжности, на правни позиции в различни органи на държавното управление, което съвместяване с някои изключения се приема за недопустимо. Както изтъква проф.Ст.Стойчев, забраната за едновременно изпълнение на различни публични длъжности, предвидена в Конституцията, има за основно предназначение да осигури независимостта между отделните държавни органи, както и да гарантира, че лицата, осъществяващи обществени функции, ще съсредоточат цялото си внимание за изпълнение на служебните си задължения. Освен това, посоченото ограничение се обуславя и от принципа за разделение на властите [вж.10, с.179].

Доколкото всеки държавен орган има определени правомощия, фиксирана компетентност, наличието у едно физическо лице на позиции в два властнически дискурса би нарушило принципите за независимост и разделение на властите, а в нередки случаи би довело и до фактическа невъзможност за упражняване на функциите. Поради това се въвеждат основания за несъвместимост, като степента на ограниченията за отделните длъжности зависи пряко от възприетия модел на властно разделение.

- Да «предотвратят конфликт на интереси», с което да гарантират разделението «между сферата на държавата и тази на гражданското общество» [вж.16,с.435], по-точно - между публичната и частната сфера. В този си аспект, несъвместимостта се проявява най-често като забрана за придобиване или притежаване на определени правни качества - членство в политическа партия, синдикат, търговско качество и т.н., тъй като наличието им би довело до противоречие с обществените интереси. В тази насока, ограниченията в съвместимостта, предвидени в законодателството, касаят качествата и позициите на индивида в частното право, от една страна, и качествата и позициите му в публичното право, свързани с длъжността, която заема.

Съвременната демократична и правова държава не цели създаването на прекомерни ограничения в правния статус на субектите, заемащи позицията на държавни органи, респективно включени в състава им лица, и не забранява изцяло проявите на индивидите в частната им сфера. Модерните конституции предвиждат конк-

ретни забрани и заповеди към длъжностните лица с оглед осигуряването на добро и ефективно управление, като тези ограничения са включени в правната уредба на несъвместимостта на длъжностите и дейностите [7].

Въпросът за границите между публичната и частната сфера на длъжностните лица е уреден по различен начин за различните видове длъжности съобразно мястото на съответния държавен орган във властовата структура на държавата, както и с оглед интересите, представлявани от лицата, включени в състава на органа. Конституцията на Република България дава обща, принципна уредба на несъвместимостта, и то само за някои висши държавни органи, а за останалите уредбата е на законово ниво.

Установените в Конституцията граници на съвместимостта между държавния пост и други дейности /между личната и публичната сфера/ на длъжностните лица са очертани така:

- За народните представители - те не могат да изпълняват друга държавна служба - в широк смисъл на думата, съгласно тълкуването на Конституционния съд [13], както и да извършват дейност, несъвместима според закона с тяхното правно положение; в допълнение, въведена е относителна несъвместимост между депутатски и министерски пост /чл.68 от КРБ/. Допълнителни забрани в тази насока въвежда Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание /забрана за работа по трудово правоотношение, за участие в управлението на търговски дружества и кооперации, за рекламна дейност/.

- за Президента и вицепрезидента – несъвместим е депутатският мандат, всякаква друга държавна, обществена и стопанска дейност, както и ръководна длъжност в политическа партия - *per argumentum a contrario* съвместимо с президентския пост е само членството в политическа партия- чл.95, ал.2 от КРБ.

- за министрите - несъвместима е всяка длъжност или дейност, несъвместима с депутатския пост, както и всяка друга функция, определена от Народното събрание като недопустима за членовете на Министерския съвет - чл.113 от Конституцията.

- за конституционните съдии - несъвместим е представителен мандат/местен или национален/, всяка държавна или обществена длъжност, всяка друга платена професионална дейност, включително и членство в политическа партия и синдикат - чл.147, ал.5 от КРБ.

Следователно, несъвместимостта е уредена с диференцирана степен на строгост за отделните длъжности. Според нас, основанията за това са различните функции, които осъществяват органите, различните аспекти на публичноправно значими интереси, които те следва да съблюдават в дейността си, мястото им в държавния апарат и важността на приетите от тях управленски решения за развитието на държавата. В този смисъл, Народното събрание е орган, който следва да осигури форум за представителство на различни професионални, социални и политически интереси. Партийното членство обвързва с определена идеология, отстояването на която би могло да бъде полезно в рамките на Парламента /с оглед представянето на различни гледни точки/, но за Президента или конституционния съдия би било недопустимо. Президентът като държавен глава следва да олицетворява единството на нацията и да не изразява открито политически пристрастия [вж.12]. Поради тази причина, заемането на ръководна длъжност в партия е немислимо за държавния глава у нас. За конституционните съдии забраната е още по-строга, тъй като от тях се очаква да бъдат „пазители на Конституцията“ - никакъв партийен интерес не следва да мотивира и определя насоките на дейността им. Дори участието в синдикати и други професионални /неполитически/ сдружения е сметено от конституционния законодател за заплаха за тяхната независимост.

Изискванията за несъвместимост, предвидени в законодателството, могат да почиват на две основания:

- логиката и изискванията на доброто и справедливо държавно управление, пречупени през призмата на историческия опит, морала, традицията и възприетата форма на управление;

- конюнктурните съображения на конкретния исторически момент, в който са въведени изискванията.

Интересите на държавата и обществото обуславят преимущественото приложение на първия, обективния критерий. В исторически план, още с възникването на държавата, логиката и изискванията на доброто управление са наложили приложението на различни изисквания за несъвместимост спрямо лицата в обособените звена на държавния апарат. Тези условия са се развивали във времето с увеличаването на публичните длъжности и съобразно възприетата форма на държавно устройство и управление. Институтът на несъвместимост в държавното управление е значим въпрос на конституционното право. Същият следва да бъде разрешаван с оглед конституционните принципи и фундаменталните ценности на обществото [вж.1], а не с оглед конюнктурни съображения и конкретни личности.

Друг основен аспект на проблема за границите между частната и публичната сфера на длъжностните лица при упражняване на властнически функции е **конфликтът на интереси**, уреден в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси /загл.изм. ДВ, бр. 97/2010г./ . Законът установява режим за предотвратяване, деклариране, установяване и санкциониране на конфликтите на интереси при осъществяване на публични длъжности. В научната литература се сочи, че целта на правната регламентация, насочена към контролиране на конфликтите на интереси, е да се осигури приоритетът на обществения интерес пред частния, като се задължат публичните органи и служители да уреждат частните си дела така, че да се предотврати или ограничи появата на такава конкуренция на интереси; а в случай, че конфликт възникне - да бъде решен в обществен интерес [9, с.97-98]. Конфликтът на интереси е определян като „ситуация, при която личната заинтересованост на държавния служител пречи на обективното изпълнение на длъжностните му задължения и противоречи на интересите на държавата” [17] Тук под „държавен служител” разбираме всяко лице, заемащо публична длъжност, във всички звена на държавния апарат. Цитираното определение акцентира на ситуационния характер на конфликта на интереси, но не разкрива в пълнота същността му. При конфликтни интереси невинаги е налице реална пречка за изпълнението на служебните задължения на длъжностните лица. Налице е и друг критерий - моралът, етичните норми на поведение, свързани със защитата на общото благо и държавния интерес. В част от случаите е възможно да не е налице пречка за правомерно осъществяване на съответното правомощие, но законодателството свързва санкционни последици с потенциалната заплахата за интереса на държавата, обусловена от особеното качество или позиция на лицето /поставящи под съмнение неговата обективност и безпристрастност/. В този смисъл, законът стои на границата между правото и морала, доколкото поставя някои нравствено-етични рамки на упражняването на публична длъжност. Някои от тези ограничения ще бъдат изследвани с оглед съпоставянето им с несъвместимостта.

Съгласно чл.2 от ЗПУКИ, конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо публична длъжност, има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба. Под „частен” по смисъла на закона се разбира всеки интерес, който води до облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение.

Като първа забрана, свързана с конфликт на интереси, ЗПУКИ посочва несъвместимостта. Чл.5 изрично забранява лице, заемащо публична длъжност, да заема друга длъжност или да извършва дейност, която съгласно Конституцията или

специален закон е несъвместима с неговото положение. Това законодателно разрешение поставя въпроса за съотношението несъвместимост - конфликт на интереси.

Може да бъде подкрепено застъпеното в научната литература схващане, че принципът на несъвместимост и принципът за липса на свързаност /липса на конфликтни интереси/ са две от фундаменталните начала при осъществяване на публичната власт у нас, гарантиращи спазването на обществените интерес при осъществяване на управлението. Следва обаче да се подчертаят разликите в същността и съответно - в правната регламентация на несъвместимостта и на останалите проявни форми на конфликт на интереси.

Под „несъвместимост“ в конституционното право се разбира конституционно или законово предвидена забрана за съвместяване на определена публична длъжност с друга такава или с дейност в частен интерес, като забраната важи в рамките на мандата на органа на власт /в определени случаи - и до определен срок след преустановяване заемането на длъжността/. Основанията и правните последици на несъвместимостта са предмет на уредба от най-високо /конституционно/ ниво за висшите публични длъжности, а за останалите са уредени в законите, уреждащи детайлно правното им положение.

От факта, че несъвместимостта е първата забрана, отправена към лицата, осъществяващи публична длъжност по смисъла на ЗПУКИ, може да бъде направен изводът, че според законодателя това е най-явната и тежка форма на конфликт на интереси. Заемането на втора публична длъжност или извършването на определени платени дейности е посочено като важна форма на конфликт на интереси и в другите държавни членки на Европейския съюз, поради което повсеместно са въведени подобни ограничения [2]. В случаите на несъвместимост, наличието на конфликт на интереси се предполага с необорима презумпция от законодателя, поради което не се допуска това състояние да продължи за дълъг период от време. Така например, в едноседмичен срок от избирането или назначаването си, конституционните съдии у нас следва да преустановят извършването на всички дейности, несъвместими с тяхното правно положение - чл. 6, ал. 3 от ЗКС. Съгласно чл. 13 от ЗПУКИ, лицето, заемачо публична длъжност, подава декларация за липса на несъвместимост в 7-дневен срок от избирането или назначаването му. Когато лицето е декларирало наличие на несъвместимост, е длъжно в едномесечен срок от подаване на декларацията да предприеме необходимите действия за отстраняване на несъвместимостта. Подобни разпоредби съществуват в съвременните демократични държави, като се предоставя разумен срок след избиране/номиниране/назначаване, в който лицето да направи избора си между несъвместимите длъжности и дейности. При неотстраняване на несъвместимостта в срок се губи мандатът, респективно длъжността. Тази последица настъпва за конституционните съдии с решение на Конституционния съд, за народните представители, а съгласно доктриналното тълкуване на чл. 103 от КРБ в научната литература - и за Президента [вж.6, с.501] - също с решение на КС, за общинските съветници и кметовете - с решение на общинската изборителна комисия, за магистратите - с решение на Висшия съдебен съвет, и т.н. В случай на несъвместимост не е достатъчно временното отстраняване на лицето от осъществяване на публичните му функции или от вземането на решение по определен въпрос, което е допустимо при конфликт на интереси. Законът презумира, че конфликтът в хипотезите на несъвместимост е изначален, неизбежен и непреодолим, поради което санкцията е освобождаване от заеманата длъжност. Поради това, би било уместно несъвместимостта да бъде уредена отделно от конфликта на интереси, предвид различния интензитет на влияние на частната сфера при осъществяване на властническите правомощия и съответно – различните последици за държавния интерес.

Всъщност, не винаги при извършване на несъвместими с публичната длъжност дейности е налице конфликт между частен /личен/ и публичен интерес. За пример могат да послужат предвидените ограничения за едновременно заемане на две

публични длъжности – тогава лицето осъществява две „държавни служби“ /в широкия смисъл на думата/. В този случай основанийето за предвиждане на несъвместимост следва се търси не в конфликта на интереси, а в историческия опит и традиции в прилагането на принципа за разделение на властите, както и в необходимостта „държавната служба“ да бъде осъществявана с нужното внимание и постоянство в обществен интерес. Поради това, в различните държави се наблюдават специфики по отношение възможността за съвместяване на публични длъжности. В Обединеното кралство например е допустимо, дори наложително съвместяването на депутатски и министерски пост и се счита, че това е в интерес на държавата и стабилното ѝ управление. Конституцията на Република България обаче предвижда относителна несъвместимост на двете функции, което, както бе посочено, изразява стремежа към последователно прилагане на принципа за разделение на властите, както и към пълноценно осъществяване правомощията на държавните органи /което би било затруднено при едновременното заемане на две длъжности/. Приема се, че непълноценното паралелно осъществяване на двете длъжности също би могло да доведе до застрашаване или увреждане интересите на държавата .

Предвидените в ЗПУКИ ограничения при осъществяване на публична длъжност, изключая несъвместимостта, касаят по-скоро хипотези, при които е налице само потенциален конфликт на интереси. При тях възможността за влияние върху дейността на лицето, упражняващо публични функции, не се приема за постоянна и непреодолима, поради което освобождаването от длъжност е крайна мярка /само при вече осъществени действия в условията на възникнал и укрит конфликт на интереси/. Законът в чл. чл. 6-11 очертава най-общо следните ограничения спрямо длъжностните лица поради конфликт на интереси: забрана за представителство и гласуване при наличие на частен интерес; забрана за използване на служебното положение в частен интерес или за търговска реклама; забрана за участие в приемане на актове или извършване на служебни действия при наличие на частен интерес; забрана за извършване на действия по служба в интерес на свързани лица или за консултантска дейност в полза на заинтересувани от служебната дейност лица; забрана за използване в частен интерес на информация, получена по служба. При някои от хипотезите забраната важи и до една година след преустановяване заемането на длъжността.

Правните последици при посочените форми на конфликт на интереси се различават от тези при несъвместимост. Когато се прецени, че е налице частен интерес по конкретен повод, лицето се отстранява единствено от изпълнението на конкретното си задължение, респективно от гласуването, обсъждането или вземането на даденото решение. При съмнения за конфликт, те се обявяват писмено от лицето. Укритият конфликт на интереси, установен с влязъл в сила акт, е основание за освобождаване от длъжност, освен когато в Конституцията е предвидено друго, като се отнема и възнаграждението за съответния период.

Несъвместимостта, установена в закона като проявна форма на конфликт на интереси, е институт на конституционното право, ето защо ЗПУКИ препраща към Конституцията или съответния специален закон по отношение на нейните аспекти и правни последици. Поради това, с оглед по-добра систематизация на материята, би било уместно и останалите форми на сблъсък на интереси, ведно със способите за тяхното установяване и правните им последици, също да намерят място в акта, уреждащ правното положение на съответния орган на власт.

Що се отнася до конституционната уредба на несъвместимостта, същата според Н.Киселова съдържа две нива на регламентация, съобразно функциите на лицата и тяхното участие в ежедневния политически живот [9]. Към едната група се отнасят Президентът и конституционните съдии, които осъществяват публична дейност извън трите власти и имат специфични функции - обединителна и представителна за Президента и защита на Конституцията за КС. За тези лица конфликт на интереси

е недопустим под каквато и да е било форма. По различен начин са уредени условията за несъвместимост за политическите длъжности - членовете на Парламента и на Министерския съвет. Основанията за несъвместимост за Президента и членовете на Конституционния съд са уредени с достатъчно ограничителни конституционни разпоредби, ето защо ЗПУКИ не би следвало да се прилага за тези длъжности. Нещо повече - на практика конституционните текстове забраняват на посочените лица всякаква платена професионална дейност - /публична или частна/; разликата е единствено в членството в политически организации, което е разрешено /без ръководни длъжности/ на Президента и забранено на конституционните съдии - ср. чл. 95, ал. 2 и чл. 147, ал. 5 от КРБ. Възприемаме становището, че ЗПУКИ би следвало да се прилага само за длъжностите в изпълнителната власт, за които са уместни и конституционни обусловени /чл. 113 от КРБ/ допълнителни ограничения на дейността [9]. На практика повечето хипотези, предвидени в закона, могат да настъпят единствено по отношение на административни органи и служители, а не и при лица извън изпълнителната власт. Що се отнася до народните представители, за тях чл. 68 от Конституцията на Република България предвижда основанията за несъвместимост, а други разпоредби, свързани с конфликт на интереси, са поместени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, където е подходящо уредбата да бъде разширена и допълнена. Несъвместимите длъжности и дейности за магистратите и органите на местно самоуправление са регламентирани съответно в Закона за съдебната власт и Закона за местното самоуправление и местната администрация, където е удачно да бъдат систематизирани всички хипотези на конфликт на интереси.

Може да бъде направен изводът, че законодателството ни установява несъвместимостта като основна, много тежка форма на конфликт на интереси, която води до неблагоприятни последици за общественото благо при осъществяване на публична длъжност и поставя както обществено-политически, така и нравствено-етични проблеми. Това поражда необходимост правната ѝ уредба да бъде усъвършенствана с оглед гарантирането на обществения интерес и общото благо при осъществяване на държавновластнически правомощия.

Биха могли да бъдат набелязани следните основни проблеми в регламентацията на несъвместимостта и конфликта на интереси:

- на първо място, несъвместимостта би могла да се уреди в двата си основни аспекта - публичноправна /несъвместимост между публични длъжности/ и частноправна /несъвместимост между публична длъжност и частноправни дейности/, като те бъдат регламентирани отделно. Така по-ясно биха могли да бъдат очертани разликите и диференцирани последиците при несъвместими помежду си публични длъжности, и съответно при несъвместимост между заемана публична длъжност и лични, частноправни качества и позиции.

- на второ място, „частноправната“ несъвместимост следва да получи задоволителна правна уредба, като се разграничат хипотезите на несъвместимост и потенциален конфликт на интереси. Несъвместимост би била налице, когато едновременно се упражняват функции на държавното/местното управление и се преследват частноправни интереси, свързани с упражняване на търговска или друга стопанска дейност. В този случай е налице реален конфликт между публичната и частната сфера на длъжностното лице, доколкото субектът, упражнявайки властнически правомощия, същевременно действа и в частно качество за реализация на личните си интереси. Втората група хипотези, тези на потенциален конфликт на интереси, включват например случаите, когато лицето вече не упражнява дейността, която е извършвало преди заемане на публичната длъжност /но тя би могла да повлияе на обективното и безпристрастно упражняване на властническите правомощия на органа/, или когато свързани с длъжностното лице субекти биха могли да имат интерес от конкретно управленско решение. В тези случаи конфликтът между частните инте-

реси на лицето и целите на държавата не е постоянен и непреодолим и е възможно такъв да не възникне изобщо.

В заключение, уместно би било правната уредба на несъвместимостта да се диференцира и усъвършенства, като се систематизират случаите на несъвместимост и на конфликт на интереси, обособят се съответните групи основания и се очертаят по-ясно разликите в правните им последици. По този начин според нас точно ще се очертаят границите между личната и публична сфера на длъжностните лица и ще се оптимизира държавното управление.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Белов, М. Политическите партии и демократичната държава в съвременния немски конституционен модел. С., 2007.
- [2] Виллория-Мендиета, М. Политика и практика на конфликтите на интереси в девети страни-членове на ЕС: сравнителен обзор. Мадрид, Испания, 2005. /в превод на руски език/.
- [3] Ганев, В. Обща теория на правото. Том втори. С., 1990.
- [4] Ганев, В. Социологически трудове. С., 2009.
- [5] Джидров, П. Учението за правовата държава. В: Архив за стопанска и социална политика, С., кн. 1/1935.
- [6] Друмева, Е. Конституционно право /трето прер. и доп. издание/. С., 2008.
- [7] Йорданова, З. Към въпроса за несъвместимостта в държавното управление. В: Научни трудове на Русенския университет. Том 49, серия 7. Русе, 2010, с. 136-142.
- [8] Йорданова, З. Публичният интерес, обществените ценности и държавното управление. В: Научни трудове на Русенския университет. Том 49, серия 7. Русе, 2010, с. 134-148.
- [9] Киселова, Н. Конфликтът на интереси в съвременния конституционен дискурс. В: 130 години конституционализъм в България - проблеми и тенденции. С., 2009.
- [10] Конституция на Република България. Коментар. С., 1999.
- [11] Къндева, Е. Публична администрация. С., 1998.
- [12] Пенев, П. Президентът - олицетворяващ единството на нацията. В: Съвременен право, С., 1996, бр. 4, с. 7-11.
- [13] Решение № 4 от 30.03.1993г. на Конституционния съд по КД № 3/1993г., обн. ДВ, бр. 30 от 1993г.
- [14] Семов, М. Политология. С., 1993.
- [15] Спасов, Б. Конституционно право на Република България. Част първа. С., 2002.
- [16] Танчев, Е., М. Белов. Сравнително конституционно право. С., 2009.
- [17] Щеколдин, С. Ю. Сложные аспекты нормативно-правового понимания категории „конфликт интересов“. В: Вестник Воронежского государственного университета, серия Право. 2009, бр. 1, с. 210-220.

За контакти:

Ас. Зорница Людмила Йорданова, Катедра „Публично-правни науки“, Юридически факултет, Русенски университет „Ангел Кънчев“, e-mail: zordanova@uni-ruse.bg

Настоящият доклад е подготвен в рамките на проект 2011-ЮФ-01 „Интердисциплинарни изследвания на европейските измерения на правото“ на Юридическия факултет на Русенския университет „Ангел Кънчев“, финансиран от Фонд „Научни изследвания“.