



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.



Ambassade van het

Koninkrijk der Nederlanden

Общини и НПО

Партньорство
без **конфликт**
на интереси



София, 2010



Ambassade van het

Koninkrijk der Nederlanden

Общини и НПО

Партньорство
без конфликт
на интереси



София, 2010

Въведение

Настоящото издание разглежда най-често срещаните модели на взаимодействие между органите на местно самоуправление и организациите на гражданския сектор през призмата на **Закона за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси**.

Сравнително кратката практика по приложението на закона разкри, че има множество казуси, които могат да получат различни тълкувания, че има също така и гранични хипотези, на които може да се даде нееднозначен отговор.

В допълнение към вече съществуващите и утвърдени модели на взаимодействие се добавят нови модификации, предизвикани от нуждите по развитие на оперативните програми, каквито са например местните инициативни групи по програмата за развитие на селските райони.

За да отговори на въпроси от практиката, както и за да служи като практическо помагало при реализацията на „безконфликтни“ взаимодействия между органите на местно самоуправление и представителите на неправителствени организации, се разработи настоящият наръчник.

В общата му част са изяснени основните понятия, с които бораи законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси и е зададен моделът за тълкуване на разпоредбите по начин, който би позволил използването му при решаването на различни казуси.

Моделите на взаимодействие са разгледани през общите им характеристики и най-вече чрез отговорите на конкретни въпроси и казуси от практиката.

Част първа.

Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси.

Общи положения

1. Публични длъжности в местната власт

Законът за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (ЗПРКИ) регламентира хипотезите на наличие на конфликт на интереси на лицата, заемащи публични длъжности, както и процедурите за разкриването и преодоляването им. Според закона конфликт на интереси може да има **само** спрямо **физически лица, които заемат „публична длъжност“**, като изрично посочва кои са те. В тази група се включват лица, заемащи изборни длъжности в органите на местната власт и местното самоуправление, както и служители в местната администрация. Тези длъжности са:

- ➔ Кметовете на общини, райони и кметства;
- ➔ Заместник-кметовете на общини и на райони;
- ➔ Кметските наместници;
- ➔ Общинските съветници;
- ➔ Представителите на общините в органите на управление или контрол на търговски дружества с общинско участие в капитала или в органите на управление и контрол на юридически лица с нестопанска цел;
- ➔ Управителите и членовете на органите на управление или контрол на юридически лица, създадени с акт на орган на местно самоуправление (напр. директорът на общинска фондация, за чието създаване е взето решение на Общински съвет)
- ➔ Служители на общинската администрация, които изпълняват действия по управление, разпореждане, регулиране или контрол в местната администрация (напр. директор на дирекция; началник на отдел в дирекция „Финанси“, дирекция „Обществени поръчки и концесии“, дирекция „Вътрешен ОДИТ“, дирекция „Европейски програми и проекти“; главен юрисконсулт в дирекция „Правна“).

Преценката за наличие на конфликт на интереси е винаги конкретна и за да може да се направи, следва да се изяснят елементите, които съставляват понятието конфликт на интереси.

2. Законови определения

Законът изрично дава определения на това какво е „конфликт на интереси“, какво е „облага“ и кои са категориите свързани лица.

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.

Законовата дефиниция разкрива общата хипотеза на конфликт на интереси, чието наличие следва да се преценява за всеки отделен случай. При тази преценка трябва да се съобразява доколко:

- а) се касае за лице, заемащо публична длъжност по смисъла на закона;
- б) това лице има частен интерес (*за него самия или за свързаните с него лица*) по смисъла на закона;
- в) има вероятност този частен интерес да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на служебните правомощия или задължения на лицето.

Ситуация на конфликт на интереси в общия случай ще е налице тогава, когато са налице **едновременно** горепосочените обстоятелства (а, б и в), като това следва да се преценява за всеки конкретен случай, който е извън изричните и безспорни случаи на конфликт на интереси.

Частен интерес по смисъла на закона е всяка облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение.

При определяне на понятието *облага* законодателят, макар и не изчерпателно, но все пак в твърде широк диапазон, е изброил различни хипотези, които могат да се приемат като материална или нематериална облаги.

Облаги с *материален характер* имаме в случаите на:

- получаване на доход в пари или в имущество;
- придобиване на дялове или акции;
- предоставяне, прехвърляне или отказ от права;
- получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните;
- получаване на работа;

- получаване на дар, награда.

Примерно изброяване на облагите с *нематериален характер* имаме в случаите на:

- получаване на привилегия или почести;
- помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство;
- обещание за работа;
- обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

Извод: Въпреки че законът равнопоставя облагите от материален или нематериален характер, на практика много по-лесно измерима е материалната облага. Частният интерес следва да се преценява конкретно за всеки отделен случай. Частен интерес е налице не само когато лицето, заемащо публична длъжност, получава материална или нематериална облага за себе си, но и когато това се отнася за свързаните с него лица.

Свързани лица са:

- съпрузите или лицата, които се намират във фактическо съжителство;
- роднините по права линия, по сребрена линия – до четвърта степен включително, и роднините по сватовство – до втора степен включително.
- както и физически и юридически лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира в икономически или политически *зависимости, които пораждат основателни съмнения в неговата безпристрастност и обективност.*

Законът предвижда две групи свързани лица:

1) основани на роднинска (в съответните степени), или емоционална връзка (брак и фактическо съжителство) – т.е. самото фактическо съществуване на тези отношения води до това, че е налице *свързаност* между лицето, заемащо публична длъжност и другото лице;

2) физически и юридически лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира в икономически или политически зависимости – т.е. не само в отношения, а такива отношения, които пораждат зависимости;

3) Съществуващите връзки и зависимости следва да пораждат основателни съмнения в безпристрастността и обективността на лицето.

Физическите лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, може да има икономически или политически зависимости са например различни

бизнес партньори, съдружници в търговски дружества, съпартньори, кредитори и др.

Юридическите лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, може да има икономически или политически зависимости са например търговски дружества, политическа партия, юридическо лице с нестопанска цел, в които лицето е съдружник, членува или е член на органите им на управление.

Извод: Свързаността между лицата сама по себе си не е конфликт на интереси, но може да доведе до такъв в конкретни случаи. Ето защо има задължение лицето, заемащо публична дейност, да декларира отношенията на свързани лица, чиято дейност би довела или води до частен интерес за него. Конфликт на интереси би възникнал, ако този *частен интерес* може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.

3. Несъвместимост и забрани при изпълнение на публична длъжност

В Глава II на ЗПРКИ изрично са определени забраните при изпълнение на публична длъжност, чието неспазване създава условия за злоупотреба с власт. Така законът недвусмислено забранява придобиването на определен статус или извършването на определени действия от лицата, заемащи публична длъжност.

Нарушаване на тези несъвместимости и забрани би довело до безспорен конфликт на интереси и злоупотреба със служебно положение.

Сред тези несъвместимости и забрани са:

➡ Лице, заемащо публична длъжност, не може да заема друга длъжност или да извършва дейност, която съгласно Конституцията или специален закон е несъвместима с неговото положение.

По отношение на органите на местно самоуправление и на служителите в общинската администрация, заемащи публични длъжности, специалните закони, уреждащи несъвместимите дейности, са: Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), Законът за държавния служител (ЗДСл) и Кодексът на труда (КТ).

Общински съветник **не може** да бъде член на управителен, надзорен или контролен съвет, съвет на директорите, контролър, управител, прокурист, търговски пълномощник, синдик или ликвидатор на търговски дружества с общинско участие или директор на общинско предприятие по Закона за общинската собственост, както и да заема длъжност като общински съветник или подобна длъжност в друга държава член на Европейския съюз.

С общински съветник **не може** да се сключи трудов договор, както и не може да бъде назначен за държавен служител за работа в общинската администрация, докато траят пълномощията му на общински съветник.

Общинският съветник **може** да участва като представител на държавата в органите на управление или контрол на търговските дружества с държавно участие в капитала или на юридическите лица, създадени със закон, за което **не получава възнаграждение**.

Кметовете на общини, на райони и на кметства, кметските наместници, заместник-кметовете на общини и на райони и секретарите на общини **не могат** да извършват търговска дейност по смисъла на Търговския закон, да бъдат контролери, управители или прокуристи в търговски дружества, търговски пълномощници, търговски представители, търговски посредници, синдици, ликвидатори или да участват в надзорни, управителни и контролни органи на търговски дружества и кооперации за времето на мандата им.

С лице, което ще изпълнява действия по управление, разпореждане, регулиране или контрол в общинската администрация **не могат** да се сключат трудови договори, а съществуващите се прекратяват в случай, че това лице би се оказало **в йерархическа връзка** на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, с лице, с което е във фактическо съжителство, с роднина по права линия без ограничения, по съребрена линия до четвърта степен включително, или по сватовство до четвърта степен включително.

☞ Лице, заемащо публична длъжност, **не може** да представлява общината в случаите, когато това лице има частен интерес от вземането на дадено решение.

☞ Лице, заемащо публична длъжност, **няма право** при изпълнение на задълженията си да гласува в частен интерес.

☞ Лице, заемащо публична длъжност, **няма право** да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба.

☞ Лице, заемащо публична длъжност, **няма право** да използва служебното си положение, за да оказва влияние в частен интерес върху други органи или лица при подготовката, приемането, издаването или постановяването на актове или при изпълнението на контролни или разследващи функции.

☞ Лице, заемащо публична длъжност, **няма право** да участва в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на актове, да изпълнява контролни или разследващи функции, да налага санкции, да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес.

☞ Лице, заемащо публична длъжност, **няма право** по отношение на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които то или свързани с него лица са *членове на орган на управление или контрол*, управители, съдружници или притежават дялове или акции:

- да се разпорежда с държавно или общинско имущество;

- да разходва бюджетни или извънбюджетни средства, включително средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава;

- да издава удостоверения, разрешения или лицензи или да осъществява контрол по тези дейности в интерес на изброените по-горе лица.

☞ Лице, заемащо публична длъжност, **няма право** да извършва дейностите по предходната точка **и** в интерес на юридически лица с нестопанска цел, търговски дружества или кооперации, в които то е било член на орган на управление или контрол, управител, съдружник или е притежавало дялове или акции *12 месеца* преди датата на избирането или назначаването му или докато заема длъжността.

☞ Лице, заемащо публична длъжност, **няма право** да извършва консултантска дейност по отношение на лица, които са заинтересовани от актовете му, издавани при осъществяване на правомощията или задълженията му по служба.

☞ Лице, заемащо публична длъжност, няма право да дава съгласие или да използва служебното си положение за рекламна дейност (*предизборните кампании не попадат и са изключени от приложното поле на тази разпоредба*).

4. Задължения за деклариране на несъвместимости и частни интереси от лица, заемащи публични длъжности

За да се гарантира изпълнението на закона, в него са предвидени различни гаранции и превантивни мерки, с предприемането на които би се преустановил съществуващ или предотвратил потенциален конфликт на интереси.

Към тези мерки и гаранции на първо място спадат декларациите, които лицата, заемащи публични длъжности, са длъжни да подават. В седемдневен срок след встъпването в длъжност лицата, заемащи публични длъжности, подават:

1. декларация за несъвместимост за заеманата длъжност

С декларацията за несъвместимост се цели да се гарантира, че нито едно от обстоятелствата, които по силата на Конституцията или специални закони (напр. ЗМСМА, ЗДСл, КТ) е прието за несъвместимо с упражняване на правомощията на публичната личност, не е налице или пък, ако е налице, ще бъдат предприети действия за отстраняването му в едномесечен срок. Срокът тече от момента на подаване на декларацията от лицето, заело публичната длъжност.

2. декларация за частни интереси

Декларацията за частни интереси се подава едновременно с декларацията за несъвместимост в седемдневен срок от встъпването в длъжност на лицето, заело публичната длъжност. С тази декларация се посочват различни частни интереси, които при наличието на определени обстоятелства биха довели до ситуации на конфликт на интереси. В тази декларация се посочват:

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

- поети задължения към кредитни, финансови институции или към други лица на стойност над 5000 лв. Лицето следва да посочи размера и вида на поетото задължение и своя кредитор;

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

- наличието на частен интерес към дейността на свързани лица (*декларират се обстоятелства, които са известни на лицето, към момента на встъпването му в длъжност – напр. встъпилият в длъжност новоизбран кмет следва да декларира обстоятелството, че съпругата му като едноличен търговец има договор с общината за предоставянето на канцеларски материали*).

Пример: Лице е избрано за кмет на район и към момента на встъпването му в длъжност е управител и собственик на еднолично дружество с ограничена отговорност. Съгласно разпоредбите на закона кметът трябва в седемдневен срок от полагането на клетва като кмет да подаде декларация за несъвместимост, където да опише качеството си на управител на търговско дружество. След което в едномесечен срок от подаването на декларацията кметът трябва да предприеме необходимите действия, за да бъде заличен от търговския регистър като управител на търговското дружество.

Всяка промяна в декларираните обстоятелствата се отразява чрез попълването на декларация за настъпилите промени.

Коректното попълване на декларацията за частни интереси е особено важно, тъй като на базата на някои от декларираните интереси може да възникне конкретна ситуация, от която да произтече конфликт на интереси. В този случай се подава декларация за частен интерес по конкретен повод. Подадената декларация за частен интерес по конкретен повод е основание да се реализира някоя от предвидените от закона мерки, целяща предотвратяването на конфликт на интереси, а по-точно:

а) *временно отстраняване от изпълнение на задължения по служба на лице*, чието изпълнение би довело до конфликт на интереси в определен конкретен случай;

Пример: Главният счетоводител на общината, който изпълнява контролни функции по изразходване на общински средства, предоставени на НПО след проведен конкурс, следва да бъде временно отстранен от изпълнение на служебните си задължения по отношение на НПО, в което негов брат е в управителните органи.

б) *неучастие в обсъждането и/или решаването на въпроси* по отношение на които лицето, заемащо публична длъжност, независимо като едноличен орган на местно самоуправление (кмет) или като член на колективен орган (Общинския съвет), е декларирало частен интерес.

Пример: Общинският съвет решава дали да сключи партньорско споразумение с НПО, в управителния орган на което има свързано лице (съпруг) с един от общинските съветници. При обсъждането на параметрите на партньорското споразумение и при гласуването на решението за това дали да се сключи партньорското споразумение, този общински съветник следва да се въздържа от участие в обсъждането и в гласуването на решението.

5. Ограничения след освобождаване от публична длъжност

Тези ограничения важат за всяко едно лице, което е заемало публична длъжност, от момента на освобождаването му, независимо какви са основанията за това (т. е. без значение е дали по отношение на това лице е установен конфликт на интереси или не).

• **Забрана за сключване на договори** с и за участие в търговски дружества и кооперации, както и за заемането на длъжност в управителните или контролните им органи

Лицата, заемащи публични длъжности в местната власт, нямат право в продължение на една година от освобождаването им от длъжност да сключват трудови или други договори с търговските дружества или кооперации, по отношение на които в последната година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба са осъществявали *действия по разпореждане, регулиране или контрол* или са сключвали договори с тях както и да стават съдружници, да притежават дялове или акции, да стават управители или членове на орган на управление или контрол на такива търговски дружества или кооперации.

Ограниченията се прилагат и за търговските дружества, свързани с горепосочените дружества.

Пример: Кметът, който е сключил договор за възлагане на обществена поръчка с търговско дружество, няма право в продължение на една година от освобождаването му от длъжност да бъде нает като служител на това дружеството по трудов договор или да придобие дял от капитала му или да бъде определен за управител на дружеството.

• **Забрана за участие в процедури** за обществени поръчки и в процедури, свързани с предоставяне на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава.

Лице, заемащо публична длъжност в местната власт, което в последната година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба е участвало в провеждането на процедури за обществени поръчки или в процедури, свързани с предоставяне на средства от фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава, *няма право в продължение на една година от освобождаването му от длъжност да участва или да представлява физическо или юридическо лице в такива процедури* пред институцията, в която е заемало длъжността.

Тази забрана за участие в процедури се отнася и за юридическо лице, в което лицето, заемащо публичната длъжност, е станало съдружник, притежава дялове или е управител или член на орган на управление или контрол след освобождаването му от длъжност.

Пример: Служител на ръководна длъжност в общинска администрация, който е бил член на комисия за оценка на проекти по европейските програми, няма право в продължение на една година от освобождаването му от длъжност да представлява НПО, което кандидатства в такива процедури пред общината.

Част втора.

Модели на взаимодействие между общини и НПО.

Примерни казуси

Втората част от наръчника представя общата рамка на моделите на партньорство между НПО и общините. С конкретни примери се илюстрират формите на съобразено със закона взаимодействие, така че да се избягва конфликтът на интереси и да се гарантира общественият интерес.

1. Партньорство между НПО и община въз основа на договор или споразумение за сътрудничество

Една от най-често срещаните форми на партньорство между общината и НПО се осъществява въз основа на сключен договор или споразумение за сътрудничество, подкрепа и др.

Принципно положение е, че общината, действаща в качеството си на юридическо лице, има правото да участва в гражданския оборот и да се договаря с различни физически и юридически лица (търговски дружества, юридически лица с нестопанска цел, кооперации). Тук могат да се разгледат няколко момента. *Първо*, общината може да сключи договор с НПО за съвместно извършване на определени дейности. В този случай и НПО, и общината участват със собствен ресурс (финансов, човешки) за извършване на съвместната дейност. Класически пример тук е партньорството между община и НПО в рамките на осъществяване на конкретен проект, финансиран по програми на ЕС или други международни донори. Друг пример е съвместното предоставяне на социални услуги въз основа на договор между общината и НПО (чл. 18, ал. 5 от Закона за социалното подпомагане). *Второ*, общината може да реши да подкрепи функционирането на местните НПО чрез предоставяне на логистична подкрепа за тяхната дейност (информация, ползване на офис техника и др.), а НПО, от своя страна, се ангажират да подпомагат общината при разработването на различни местни инициативи, политики, организиране на доброволчески кампании и др. Най-често в този случай се сключва меморандум за разбирателство, в който са разписани взаимните ангажименти на двете страни. Подобен род сътрудничество може да се развие впоследствие като консултативен/обществен съвет на НПО към кмета или общинския съвет. *Трето*, даване на подкрепа (писмо за подкрепа, препоръка) на инициативите на конкретно НПО, без да се предоставя общинско имуществено.

Нормативната уредба на сътрудничеството между общини НПО на базата на сключването на партньорско споразумение е дадена в ЗМСМА (Глава осма „Общинско сътрудничество“ – чл. 59-61).

Инициативата за сключването на подобно споразумение може да изходи, както от НПО, така и от общината. Споразумението може да е общо и да предвижда извършването на съвместни действия и инициативи в интерес на местната общност, а може и да е конкретно с оглед кандидатстването по конкретен проект. И в двата случая минимумът съдържание на споразумението е регламентирано в закона и включва: страните по споразумението; обхвата и предмета на споразумението; целта на сътрудничеството; под каква форма ще се осъществява сътрудничеството – напр. ще се създава ли отделно юридическо лице; правата и задълженията на страните; дела на участие на всяка една от страните с финансови средства, собственост и/или други форми на участие за постигане на общата цел; други важни за страните по споразумението въпроси включително по какъв начин ще се вземат решенията при осъществяване на съвместната дейност. Споразумението се одобрява от Общинския съвет.

Водещата характеристика при тази форма на партньорство е, че общината има свободата да реши дали да подкрепи или не съответната инициатива, дали и с кого да сключи договор или споразумение за партньорство. Отношенията между общината и НПО следва да се изграждат върху принципите на *доброволност* и *равнопоставеност*. Въпреки това обаче, в конкретни хипотези е възможно възникването на ситуации на конфликт на интереси между лица, заемащи публични длъжности, при взаимоотношенията им с НПО. Подобни ситуации могат да възникнат, когато *например лице, заемащо публична длъжност в общината и осъществяващо правомощия по разпределяне на публични средства по отношение на определено НПО, има в същото време частен интерес от неговата дейност.*

Примерни казуси и въпроси при взаимодействието на общини и НПО чрез договор или партньорско споразумение:

Фондация „Маргарита“ желае да сключи партньорско споразумение с община Х за съвместно кандидатстване и изпълнение на проект по донорска програма. На последните местни избори през 2007 г. фондация „Маргарита“ е направила дарение, с което е подкрепила предизборната кампания на избрания кмет И.В. Същевременно директор на фондацията е лице, което е в фактическо съжителство с общинския съветник Г.М. от общината. Може ли общината да подпише партньорско споразумение с фондация „Маргарита“ и няма ли да има конфликт на интереси?

Сключването на партньорски споразумения от общините за съвместно изпълнение на проекти е въпрос, който се решава от Общинския съвет в съответната община.

При обсъждане на параметрите на споразумението се определя и лице, което да подпише споразумението и впоследствие да представлява общината при неговото изпълнение. В повечето случаи лицето, представляващо общината при подписване на споразумението, е нейният кмет.

В конкретния случай фактът, че кметът е получил гаранция от фондацията, означава, че той трябва да се въздържа от всякакви действия, с които би оказал влияние върху общинските съветници, които гласуват параметрите на споразумението. Примерно кметът не би трябвало да инициира включване на тази точка в дневния ред, да участва в обсъждането ѝ и да предприема всякакви други действия, с които би повлиял на решението на общинските съветници. В противен случай би била налице ситуация на конфликт на интереси, предвид забраната за лице, заемащо публична длъжност, да използва служебното си положение, за да оказва влияние в частен интерес върху други органи или лица при подготовката и приемането на актове.

За общинския съветник Г.М. пак важи забраната да гласува в частен интерес, както и да участва в подготовката, обсъждането и приемането на актове в частен интерес. Ето защо в конкретния случай, за да **избегне** ситуация на конфликт на интереси, Г.М. следва да подаде декларация за частен интерес за конкретен случай **и** да се въздържа от участие, както в обсъждането, така и в гласуването на решението за сключване на партньорско споразумение.

НПО, кандидатстващо по Оперативна програма или друга програма с публично финансиране, желае да получи писмо за подкрепа от кмета на общината. Какви са възможните ситуации на конфликт на интереси ?

При кандидатстване на НПО за различни проекти е честа практика да се търси подкрепа от местните власти. По този начин кандидатстващото НПО се легитимира като организация, работеща в интерес на местната общност, и показва добри връзки с местната власт. Общината, в лицето на кмета (или определения от него служител), при поискване от страна на НПО може да даде препоръка, че кандидатстващата организация се ползва с доверието и подкрепата на общината. В този случай самата общинска власт не е ангажирана с предоставянето на финансови средства или с каквото и да било друго имущество, а изразява препоръката си за капацитета на местно НПО. На пръв поглед при този случай няма възможност за възникване на ситуации на конфликт на интереси по отношение на лицето, заемащо публична длъжност и подкрепило НПО.

На практика обаче са възможни различни хипотези на конфликт на интереси:

- Ако кметът, даващ подкрепа за кандидатстващото НПО, има частен интерес от спечелването и реализацията на проекта (*напр. НПО е обещало съпругата на кмета да бъде привлечена като консултант по проекта, в случай че последният бъде спечелен. При тази ситуация е налице потенциален конфликт на интереси, доколкото проектът все още не е финансиран и съпругата не е привлечена като консултант по проекта.*

- С молба за писмо за подкрепа се явява фондация, в която кметът преди встъпването си в длъжност е бил член на Надзорния съвет. На практика няма реален конфликт на интереси, ако кметът подпише писмото за подкрепа. Основателно, обаче, могат да се повдигнат въпроси защо се подкрепят организации, които са близки в една или друга степен с лицето, изразяващо положителна оценка за дейността им. Тези въпроси, съпоставени с принципното положение, че общината е свободна в преценката кого да подкрепи, пораждаат необходимостта от изграждане на механизъм, който да разсее съмненията за пристрастност в действията на лица, заемащи публични длъжности. В този смисъл при описаните по-горе ситуации би било препоръчително кметът да не подписва писмото за подкрепа, в случай че свързани с него лица заемат някакви длъжности или работят за съответните НПО. Би следвало с преценката за това дали общината да подкрепи съответното НПО да се вземе от друго лице или още по-добре общината да въведе обективни критерии, по които да се преценява доколко едно местно НПО е активно и обществено полезно с дейността си на местна почва и въз основа на това да се ползва с нейната подкрепа.

Фондация „Маргарита“ и община Х са подписали партньорско споразумение за съвместно кандидатстване и изпълнение на проект пред донорска програма У. Съгласно постигнатото споразумение общината ще е водеща организация в проекта. За ръководител на проекта във формуляра за кандидатстване е определен кметът на общината, а като един от експертите е посочен негов втори братовчед, който е служител във фондацията. Има ли конфликт на интереси в тази ситуация и може ли кметът да получава възнаграждение като ръководител проект?

Етапите при подписването на подобен род партньорско споразумение и възможните ситуации на конфликт на интереси по отношение на лица, заемащи публични длъжности в органите на местно самоуправление, бяха илюстрирани с горните примери. Доколкото вторият братовчед на кмета не е бил нает като служител във фондацията, само с оглед на това кметът да повлияе върху решението на общинските съветници за подписване на

споразумението конфликт на интереси няма, т.е. няма пречка двамата да работят заедно по проекта – единият като представител на общината, другият като експерт от фондацията.

Въпросът е, обаче, може ли кметът да получи възнаграждение за работата си като ръководител проект. Работата като ръководител на проект включва изпълнението на определени задължения и отговорности, които обикновено се скрепяват с договор, с който се уговаря и размерът на възнаграждението на ръководителя. В случая с кмета неговото участие в проекта би било не само да представлява общината като партньор, но и да извършва определени действия, различни от обичайните му. В тази връзка и с оглед на съществуващата в закона забрана, според която лице, заемащо публична длъжност, няма право да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес **при изпълнение** на правомощията си или задълженията си по служба, не би следвало кметът да бъде нает и да получи възнаграждение като ръководител на проект.

Община Х работи проект по Оперативна програма. Част от проектните дейности е извършването на проучване на нормативната база и изготвянето на анализ по определена тема. Като подизпълнител за извършване на проучването и изготвянето на анализа общината наема сдружение „Три листа, две шишарки“. Кметът на Община Х е бил в лично качество член на Управителния съвет на сдружението допреди 8 месеца. Има ли конфликт на интереси?

За опростеност на отговора приемаме, че общината Х при наемането на сдружението не е прилагала реда по Закона за обществените поръчки предвид ниската стойност заданието, т.е. под предвидения праг за провеждането на обществена поръчка. Основният въпрос е кой взема решението за наемане на сдружението. В случай че това е кметът и съответно той определя размера на възнаграждението на сдружението изпълнител, то имаме ситуация на безспорен конфликт на интереси, предвид изричната законова забрана за лице, заемащо публична длъжност, да разходва бюджетни или извънбюджетни средства, вкл. от фондове, предоставени от ЕС на българската държава, при условие че е бил член на управителния орган на юридическо лице с нестопанска цел вкл. дванадесет месеца преди датата на избирането му.

2. Финансиране на проекти на НПО от общинския бюджет

Важна форма на взаимодействие между НПО и общините е възможността за финансиране от общинския бюджет на проекти на НПО в интерес на местната общност. Това е добра практика, която се е наложила в редица общини като Варна, Плевен, Добрич и др. Основният момент тук е, че общината предварително обявява проектните области на финансиране (*например местни екологични инициативи, гражданско участие на местно ниво, доброволчески кампании и др.*), а местните НПО кандидатстват на проектен принцип за предоставеното финансиране. Конкурсната процедура за кандидатстване и оценка на проектните предложения се изработва и публично оповестява от общината. При одобрен проект НПО сключва договор с общината, с който се предоставят средствата за реализацията на проекта в предвидените срокове. При осъществяване на тази форма на партньорство конфликт на интереси може да възникне във всеки един от етапите на кандидатстване и оценка на проектните предложения, като от особено значение е етапът на подбор на комисията за оценка, самата процедура по оценка, както и сключването на договора със спечелилия кандидат. При различните етапи следва внимателно да се прецизират всякакви ситуации на свързани лица, които биха могли да доведат до потенциален или реален конфликт на интереси.

Важно е да се подчертае, че при този модел имаме проектно финансиране на конкурсен принцип, а не възлагане на НПО на извършването на социални услуги или обществени поръчки. За възлагането на публични услуги на НПО се следват регламентираните процедури в Закона за обществените поръчки и в Закона за социалното подпомагане.

Примерни казуси и въпроси, свързани с общинското финансиране на проекти на НПО:

Лице, заемащо публична длъжност в общината, е член на управителен орган на НПО, което получава проектно финансиране от общинския бюджет. Има ли конфликт на интереси и в какви случаи?

Наличието на случай на свързани лица все още не означава конфликт на интереси. Такъв може да възникне, ако тази свързаност повлияе върху безпристрастното вземане на решение по повод финансирането на НПО. Така например ако директорът на дирекция „Правна“ е определен за член на комисията за оценка на проектните предложения и същевременно е член на УС на кандидатстващо НПО, той би трябвало да декларира това обстоятелство и да не участва в работата на комисията при оценка на проектното предложение на НПО, в чийто управителен орган участва. В противен случай ще

е налице конфликт на интереси по смисъла на закона, както и би се нарушила изрична забранителна норма, според която лице, заемащо публична длъжност, няма право при изпълнение на задълженията си да гласува в частен интерес.

Въпросът за потенциален конфликт на интереси може да бъде поставен и по отношение на лице, което има контролни функции спрямо дейността на НПО по реализацията на проекта – *например служител от финансовия отдел, който следва да проверява разходването на отпуснатите на НПО средства, е свързано лице с член на управителния орган*. В този случай служителят трябва да бъде временно отстранен от изпълнение на задължения по служба, т.е. по отношение на това конкретно НПО да не упражнява финансовоотчетна и контролна функция.

Попадането в случай, необхванати от забранителните норми на закона, и преценката за конфликт на интереси следва да се извърши с оглед конкретните факти.

Общински съветник в община Х е и председател на настоятелството на читалище „Устрем и гръзнновение“, което ежегодно получава субсидия от общината. Има ли конфликт на интереси?

Няма забрана общински съветник в лично качество да бъде член на управителен или надзорен орган на юридическо лице с нестопанска цел, каквото е читалището. В конкретната ситуация, за да няма конфликт на интереси, съответният общински съветник следва да се въздържа от участие в обсъждането и гласуването на размера на отпусканата субсидия. В случай че размерът на отпусканите субсидии е по формула/стандарт, общинският съветник може да гласува.

Съпартиец на кмета е в управителния орган на сдружение, което получава проектно финансиране от общинския бюджет. Има ли конфликт на интереси?

Преценката в този случай също трябва да е конкретна – например в каква степен е политическата зависимост между лицето, заемащо публична длъжност, и неговия съпартиец. Членството в една партия все още не означава ситуация на конфликт на интереси. Такъв би възникнал, ако отношенията между лицата са от такова естество, че да се породят основателни съмнения в безпристрастността и обективността на длъжностното лице при осъществяване на правомощията му (*например лицето, което е в управителния орган на сдружението, е и в ръководните органи на партията, в която членуват той и лицето, заемащо публична длъжност, и са по политическа линия в йерархична зависимост*). В конкретния случай, доколкото кметът няма преки правомощия по разпределянето на средства в подкрепа на проекти за развитието на местната общност, няма конфликт на интереси.

3. Възлагане на услуги от общините на НПО. Социално договаряне, обществени поръчки

Една от утвърдените форми на взаимодействие между НПО и общината е възлагането на публични услуги на НПО чрез процедурите на социалното договаряне (чл. 18 от Закона за социално подпомагане) и на обществени поръчки (Закон за обществените поръчки). Основната разлика с предишните модели на партньорство е в съществуването на задължителна законова процедура за избор на доставчик и възлагане на съответните услуги. Важен момент е и това, че се предоставя публично финансиране от общинския бюджет на частноправен доставчик за извършване на точно определена дейност (услуга).

Ето защо тези процедури по принцип имат административен характер, като само в заключителната фаза има момент на договаряне с доставчика. Договореното, обаче, не може да се различава значително от първоначално обявените параметри на услугата и предоставените оферти, т.е. свободата на договаряне е значително стеснена в сравнение с първите модели. Именно при тази форма на партньорство между НПО и община поради разпределението на значителни финансови ресурси и наличието на големи частни интереси се появяват най-често съмненията за конфликт на интереси и злоупотреба със служебно положение.

Ситуации на потенциален или реален конфликт на интереси могат да възникнат на етапа на оценката на конкурсните предложения, при сключването на договора за възлагане на обществената поръчка или социалната услуга, в случай че лицата, заемащи публични длъжности, имат частен интерес, повлиял на обективното и безпристрастно изпълнение на задълженията им. За да се избегнат подобни случаи, лицето, заемащо публична дейност, следва да се въздържа от участие в процедура или от вземането на решение в частен интерес (свой личен или на свързаните с него лица).

Последователно в разпоредбите на Закона за обществените поръчки се гарантира избягването на ситуации на конфликт на интереси чрез деклариране от членовете на комисията на всеки етап от процедурата за липсата на частен интерес или свързаност с участник, пораждаща съмнение за липсата на безпристрастност при изпълнение на служебните задължения.

В този смисъл спазването на принципите на *публичност, прозрачност и отчетност* при провеждане на законовите процедури е от решаващо значение за предотвратяване на ситуации на конфликт на интереси.

Примерни казуси и въпроси в процеса на възлагане на услуги от общини на НПО:

Кметът инициира провеждането на конкурс за възлагане на социална услуга на външен доставчик НПО (социално договаряне) и одобрява конкурсната документация? Може ли да възникне конфликт на интереси на този етап от процедурата?

Конфликт на интереси би възникнал, ако решението на кмета за откриване на процедурата е повлияно от наличието на частен интерес по отношение на конкретен кандидат доставчик. Ако конкурсната документация бъде разработена, така че на поставените изисквания да отговаря точно определено НПО, в което членува той и свързано с него лице, това е сигнал както за наличие на конфликт на интереси, така и за злоупотреба със служебно положение.

Сдружение „Ритъм“ кандидатства и печели конкурс за възлагане на социална услуга пред община Х. Директорът на дирекция „Правна“ в общината е зет (роднина по сватовство от втора степен) на председателя (г-жа А.Б.) на Управителния съвет на сдружението, а пък кметът на общината е неин свекър. Има ли конфликт на интереси и в какви случаи?

В тази ситуация кметът на общината е свързано лице (роднинство по сватовство от първа степен) с председателката на сдружението, която е негова снаха. Би следвало, ако фактът на нейното участие в управителния орган на сдружение, което е доставчик на социални услуги, е бил налице към момента на встъпване в длъжност на кмета, той да го е декларирал в декларацията за частни интереси. Правомощията на кмета в производството по възлагане управлението на социална услуга чрез конкурс са: да открие процедурата по възлагане на социалната услуга, да назначи комисия за провеждане на конкурсната процедура и да подпише договора с доставчика, класиран на първо място от комисията. В конкретния случай кметът следва да се въздържа от каквито и да било действия, с които да влияе върху на преценката на членовете на комисията, провеждаща конкурсната процедура по отношение на сдружението, в чиито управителен орган е снаха му. В противен случай би бил налице конфликт на интереси.

Ситуация на конфликт на интереси би имало по отношение на директора на дирекция „Правна“, в случай че той предостави информация на г-жа А. Б. (сестрата на съпругата си) относно конкурсната процедура, която му е станала известна във връзка със служебните му задължения и не е достъпна до останалите участници в конкурса. Конфликт на интереси би имало и ако той, в случай че е включен в комисията по провеждане на конкурса, участ-

ва в разглеждането и оценяването на параметрите на предложението на сдружение „Ритъм“ за предоставяне на социалната услуга. За да се избегне ситуацията на конфликт на интереси, директорът на дирекция „Правна“ следва да подаде декларация по конкретен повод за частни интереси и да се отведе от участие в комисията при разглеждане на предложението на сдружение „Ритъм“.

Ако общински съветник членува в сдружение, спечелило конкурса за възлагане на социални услуги, може ли да възникне конфликт на интереси?

В общия случай не би възникнал конфликт на интереси, защото сдружението доставчик няма отношение към работата на Общинския съвет. Ако обаче изборът на това конкретно НПО за доставчик е мотивирано от факта, че този общински съветник е част от политическото мнозинство в местната власт, съпартиец на кмета на общината, който сключва договора с доставчика, то би могъл да възникне конфликт на интереси. Безспорно, обаче, всяка ситуация на конфликт на интереси е конкретна и следва да се преценява с оглед фактите по нея.

Г.И. е член на сдружение „Ритъм“ от 2006 г. Същевременно от 2006 до април 2009 г. е работил и като директор на дирекция „Правна“ в община Х. След напускането на общината на Общо събрание на сдружението през май 2009 г. е избран за председател на управителния му съвет. През септември 2009 г. сдружението кандидатства пред община Х. за изпълнение на малка обществена поръчка с предмет разработването на сравнителноправен анализ на услугата приемно жилище в поне три европейски държави. Има ли конфликт на интереси?

Да, би имало ситуация на конфликт на интереси, ако сдружението бъде допуснато до участие в процедурата по възлагане на обществена поръчка. Причината е, че има изрична законова забрана, според която лице, заемало публична длъжност и което в последната година от изпълнение на задълженията си по служба е участвало в провеждането на процедури за обществени поръчки, няма право в продължение на една година от освобождаването му от длъжност да представлява юридическо лице в такива процедури пред институцията, в която е заемало длъжността.

Тази разпоредба е съобразена и в Закона за обществените поръчки, където изрично се предвижда, че такова лице (в случая юридическо лице, представлявано от лице, заемало публична длъжност) не може да участва в процедури по обществени поръчки. В конкретния случай предполагаме също, че Г.И., предвид длъжността, която е заемал, е имал досег с процедурите по обществени поръчки, осъществявани в общината.

4. Създаване или участие на общини и НПО в обществени съвети

Друг модел за взаимодействие между граждани, организации и представители на местната власт са Обществените съвети¹. Обществените съвети са средство за консултиране на местната власт относно потребностите и нагласите на местната общност по въпроси от местно значение. Основните характеристики на Обществените съвети като форма за взаимодействие на местно ниво са:

- Обществените съвети на местно ниво не са законово регламентирани;
- Обществените съвети могат да възникнат както по инициатива на граждани и организации, така и по инициатива на орган на местна власт (напр. по инициатива на кмет на община/район или по инициатива на общински съвет);
- Обществените съвети могат да действат като доброволни, неформални обединения на граждани и организации, а могат да бъдат и правно и организационно обособени като сдружения с нестопанска цел по смисъла на Закона за юридическите лица с нестопанска цел. В последния случай разпоредбите на Закона за юридическите лица с нестопанска цел се прилагат по отношение на регистрацията и последващата дейност на обособения като юридическо лице обществен съвет.
- Членове на съвета могат да са физически и юридически лица

Според маркираните характеристики съществуват няколко варианта на Обществени съвети според инициативата на възникването им и правната им форма:

Вариант 1:

Обществен съвет, създаден по инициатива на ФЛ и/или ЮЛ, като неформално обединение и функциониращ на територията на съответна община, район или кметство

В този случай няма каквито и да било законови изисквания, които трябва да се спазват при учредяването на Обществения съвет. Още към момента на създаването му за негов член може да се покани общината, на чиято територия ще действа съветът. Подобна покана може да се отправи и впоследствие, при вече създаден обществен съвет. Доколкото неперсонифицираният като юридическо лице Обществен съвет не е формално обединение, решението за включването в него може да се вземе както от

¹ Тук се разглеждат Обществените съвети, които възникват като доброволни формирования на граждани, НПО и представители на местната власт, а не съществуват по силата на специален закон (напр. Общественият съвет за социално подпомагане, учреден по Закона за социално подпомагане).

общинския съвет, така и от кмета на общината, ако към него е отправена поканата.

Вариант 2:

Обществен съвет, създаден по решение на орган на местна власт и неперсонифициран като юридическо лице

Няма законова пречка към съответния орган на местна власт да се създаде Обществен съвет, който да го подпомага във вземането на решения по определени въпроси от дейността му. За целта, ако се създава **общински обществен съвет**, следва да има решение на Общинския съвет, в което се конкретизира предметът на дейност на съвета, членовете му, кой ще представлява Общинския съвет в обществения и как ще се осъществява взаимодействието между Общинския и Обществения съвет. В този случай Общинският съвет ще вземе решение и относно представителството си в Обществения съвет.

В случай че решението за създаване на Обществения съвет се взема от кмета на община, район или кметство с акта, с който са взема решението за създаването на Обществен съвет, се определят и неговите функции, състав и начин на функциониране.

Вариант 3:

Обществен съвет, създаден по съвместна инициатива на орган на местна власт и граждани и/или юридически лица и неперсонифициран като юридическо лице

Обикновено при този модел, независимо че инициативата е съвместна, решението за създаването на Обществения съвет се обективира в акт, издаден от органа на местно самоуправление, който съдържа основните характеристики на съвета, неговия състав, функции, начин на функциониране, така както са били договорени между инициаторите на съвета.

Вариант 4:

Обществен съвет, персонифициран като юридическо лице с нестопанска цел

С оглед на обстоятелството, че Обществения съвет предполага наличието на членове, правно допустимата форма за обособяването му като юридическо лице с нестопанска цел е сдружение. Доколкото характеристиките на този модел се припокриват с тези, при които общината е съучредител или член на юридическо лице с нестопанска цел, те ще бъдат разгледани при описанието на следващия модел за взаимодействие между община и НПО.

Примерни казуси и въпроси при взаимодействието между общини и НПО по повод и във връзка с дейността на обществените съвети на местно ниво:

Може ли кмет на община/район/кметство или общински съветник в лично качество да е член на Обществения съвет, създаден на територията на общината, района или кметството, където той осъществява публичната си длъжност?

Най-общо доколкото подобно участие се свързва с конституционното право на сдружаване и не попада под разпоредбите на закона за несъвместимост, не би имало пречка съответното лице да изрази гражданската си позиция чрез участието си в подобен съвет. Въпросът за потенциален конфликт на интереси може да бъде поставен обаче, ако се стигне до предоставяне на финансови средства или друго имущество от общината в подкрепа на дейността на съвета – ако кметът в качеството си на лице, заемащо публична длъжност, вземе такова решение, при положение че има частен интерес от това (*например Общественият съвет му обещае гражданска подкрепа в предстоящата избирателна кампания*).

Би ли имало конфликт на интереси, ако кметът на район е член на Обществен съвет, създаден на територията на района, в който той е кмет, и предостави за безвъзмездно ползване помещение, което е общинска собственост, за нуждите на съвета?

Общината може да подпомага дейността на Обществения съвет включително чрез предоставяне на помещения за ползване при спазване на изискванията на Закона за общинската собственост и съответна наредба, приета от Общинския съвет. Конфликт на интереси би възникнал, ако кметът като член на Обществения съвет има частен интерес от това (*например предоставеното помещение не се ползва само за извършване на дейността на съвета, но и за допълнителна консултантска дейност, като членовете на съвета (вкл. кмета като физическо лице) получават хонорари*).

Би ли имало конфликт на интереси, ако представителят на общината в Обществен съвет бъде поканен за лектор на семинар, организиран от Обществения съвет и получи за това си участие хонорар?

Ако представителят в Обществения съвет е лице, заемащо публична длъжност, той няма право да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба. Например само заради това, че е представител на общината, той няма право на допълнително възнаграждение от Обществе-

ния съвет – да представлява общината в работата на Обществения съвет е негово служебно задължение.

5. ЮЛНЦ с общинско участие, регионални сдружения на общините, местни инициативни групи

Друг популярен модел на взаимодействие е партньорството между местна власт и граждански организации по повод учредяването и дейността на юридическо лице с нестопанска цел. Законното основание за подобно взаимодействие се съдържа в чл. 21, ал. 1, т. 14 и 15 от ЗМСМА.

а) Общината е съучредител или член в сдружение с нестопанска цел заедно с други физически или юридически лица

Решението за участието на общината като съучредител на бъдещо сдружение или член на вече създадено се взема от Общинския съвет. Решението на Общинския съвет следва да определя и представителството на общината в юридическото лице.

Особеност на сдруженията, където участват общините, е, че те по закон могат да осъществяват само общественополезна дейност. Наред с разпоредбите в ЗМСМА относно решението за участието на общината (съвместно с други физически или юридически лица във фондация или сдружение с нестопанска цел) в Закона за общинската собственост има посветена отделна глава на стопанската дейност, развивана от общината. Като една от формите за развитие на стопанска дейност от общината е посочено участието ѝ в сдружения с нестопанска цел по смисъла на ЗЮЛНЦ. Коректно е да се уточни, че подобно участие се подразбира само в случаите, в които ЮЛНЦ (в което членува общината) е предвидило и извършването на допълнителна стопанска дейност.

Съгласно разпоредбите на ЗЮЛНЦ юридическите лица с нестопанска цел не разпределят печалба. Следователно формите на участие на общината в стопанската дейност биха могли да се простират само по отношение на дейностите, които са предмет на стопанската дейност на сдружението, без това да включва разпределението на дивидент.

В тази връзка, за да се прецени доколко са възможни хипотези на конфликт на интереси, е важно да се изследва характерът на извършваните стопански дейности, в които общината чрез нейните представители има участие.

б) Общината е съучредител и/или член на регионално сдружение на общините

Регионалните сдружения на общините (PCO) следва да бъдат разгледани отделно предвид особеностите, които имат като юридически лица с нестопанска цел. Основните характеристики на PCO са:

- Правното основание за възникването им се съдържа в чл. 9 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, съгласно който общините могат да се сдружават на доброволен принцип за решаване на общи въпроси и за постигане на цели от взаимен интерес;
- По правно-организационна форма са сдружения, които следва да осъществяват общественополезна дейност;
- Членове на PCO могат да са само общини, чиито минимален брой за създаването и функционирането на PCO е 2 общини, като няма законово ограничение за максималния брой учредители/членове;
- Решението за участието на община като съучредител или за включването ѝ като член на вече създадено PCO се взема от съответния Общински съвет.

В контекста на настоящото изследване интерес представляват взаимоотношенията, в които PCO влизат с други гражданскоправни субекти и в частност партнирането им с други НПО, и произтичащите от това възможни ситуации на конфликт на интереси.

Като субект на гражданското право, PCO може да влиза във взаимоотношения с други гражданскоправни субекти, напр. да сключи договор за партньорство с друго/-и НПО за предприемане на съвместни инициативи или за съвместно кандидатстване по проект.

PCO може да възлага и да бъде изпълнител по договори и от други НПО (например сдружение „Три листа, две шишарки“ възлага на PCO да организира обучения за представители на общинската власт и администрация по повод закона за конфликт на интереси). PCO в партньорство с друго НПО може да кандидатства със съвместен проект пред община, която е член на регионалното сдружение. На тази плоскост могат да възникнат ситуации на конфликт на интереси, в случай че лице, от което зависи решението за отпускане на финансиране, има частен интерес по отношение това партньорство, който интерес му влияе на безпристрастното изпълнение на служебните задължения.

6) Местни инициативни групи

Друг модел на взаимодействие, който предполага сътрудничество между представители на местната публична власт и представители на местната общност в лицето на граждански и бизнес организации, са *местните инициативни групи (МИГ)*.

Местните инициативни групи се създават в изпълнение на мерките по програма „Развитие на селските райони“. По правноорганизационна си форма са сдружения или фондации, осъществяващи общественостоползна дейност по смисъла на ЗЮАНЦ.

За разлика от предходния модел, където няма законово изискване за съвместно участие на НПО и община в отделно юридическо лице, при МИГ това е необходимо условие за неговото възникване, т.е. в МИГ има задължително участие на община/-и на територията на действие на МИГ. Участието на общината е нормативно гарантирано и в управителния орган на МИГ, като ограничението е делът на представляващите общината да не надхвърля 49% от състава на колективния управителен орган.

Целта на създаването МИГ е да подпомагат процеса на ефективно усвояване на средствата от Европейския земеделски фонд за местно развитие. Първият етап от нормативно предвидената роля на МИГ е да разработят стратегии за местно развитие. Вторият етап включва разглеждането и одобряването на проекти, чрез които ще се постигнат набелязаните от стратегията цели и задачи. Именно на плоскостта на оценката и одобряването на проектни предложения могат да възникнат и ситуации на конфликт на интереси. В Наредба 23 от 18.12.2009 г. за условията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ по две от мерките по програма „Развитие на селските райони 2007–2013 г.“ са изброени хипотези, при които би имало конфликт на интереси по отношение на лица, членове на комисията за избор на проекти към съответната МИГ. Изброените в Наредбата хипотези се отнасят само за лица, предвид качеството им на оценители в съответните комисии. Не е задължително тези лица паралелно с качеството им на оценители да заемат и публични длъжности по смисъла на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Подобна хипотеза, обаче, е напълно възможна (напр. *директор на дирекция „Финанси“ представлява общината в МИГ и същевременно е определен за член на комисията по оценка на проектни предложения за финансиране от МИГ*).

Съгласно разпоредбите на Наредбата ситуация на конфликт на интереси за член на комисията за избор на проекти към съответната МИГ е налице, когато лицето:

а) има частен интерес от отпускането на безвъзмездна финансова помощ за конкретен кандидат, който интерес е повлиял на безпристрастното и обективно осъществяване на правомощията му;

б) е свързано лице с член на управителния орган на кандидата за подпомагане, чието заявление се разглежда от съответната комисия;

в) е в йерархическа зависимост от кандидата за подпомагане;

г) е участвал в процеса по подготовка и разработване на заявление за подпомагане, включено за разглеждане от съответната комисия;

д) е включено като изпълнител/член на екип на изпълнител за дейности по проект, разглеждан от съответната комисия.

За да се избегнат подобни ситуации, определените за членове на комисия подават, преди да започне работата на комисията, декларации за липса на обстоятелствата, водещи до конфликт на интереси.

Примерни казуси и въпроси:

Член на УС на сдружение „Три листа, две шишарки“ е община Х. Общината се представлява в сдружението от кмета. Може ли представителят на общината в УС да получава възнаграждение за работата си в Управителния съвет?

Доколкото кметът представлявайки общината в сдружението осъществява част от правомощията си, той не би следвало да получава възнаграждение за участието си в УС.

В случай че сдружението „Три листа, две шишарки“ работи по проект, част от дейностите по който е изготвянето на анализ в съответна област, може ли кметът, който представлява общината в сдружението, да бъде нает в подготовката на анализа и да получи възнаграждение за тази си дейност?

Често срещана житейска ситуация е кметът да е много добър експерт в определена област и поради това да е логично и оправдано точно неговото наемане в подготовката на съответния анализ. Въпросът е, обаче, че съществува разпоредбата на чл. 8 от ЗПРКИ, според която лице, заемашо публична длъжност, няма право да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба. Обстоятелството, че представлява общината в сдружението, е част от правомощията му, но при изготвянето на анализ той би действал в свой частен интерес, което не се толерира от закона.

Би ли имало разлика, ако кметът членува в лично качество в сдружението и бъде нает като експерт за изготвяне на анализ, като част от проектните дейности на сдружението?

Кметът в лично качество може да бъде привлечен като експерт и да получи възнаграждение за извършената от него работа. Впоследствие, обаче, ако кметът трябва да вземе някакво решение или да издаде акт в полза на съответното сдружение, той би следвало подаде декларация по конкретен повод за частен интерес и съответно да се приложат мерките, предвидени в закона (било да се въздържа от участие в обсъждане; да назначи комисия, която да вземе решение; да възложи изпълнението на правомощията си в конкретния случай на заместник-кмет или да предприеме други действия, с които би избегнал ситуацията на конфликт на интереси).

Би ли имало конфликт на интереси, ако общината отдаде под наем имот, частна общинска собственост, на НПО, в чийто орган на управление е общински съветник към съответната община?

Нормативната база, която е относима при отговора на този въпрос, наред със Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси са: Законът за общинската собственост (ЗОС) и Наредбите, приемани от Общинските съвети относно начина за управление и разпореждане с имотите и вещите, общинска собственост.

Доколкото съществуват Наредби, които предвиждат отдаването под наем на имот, частна общинска собственост, на ЮЛНЦ, осъществяващи дейност в обществена полза, без провеждането на търг или конкурс и за това решението се взема от Общинския съвет на съответната община, в конкретния случай общинският съветник не би следвало да участва в обсъждането и гласуването на това решение, както и следва да се въздържа от всякакви действия, с които би повлиял на колегите си, общински съветници, при вземане на решението.

PCO кандидатства с проект за финансиране пред донорска програма. Може ли за ръководител на проекта да бъде определен представителят на някоя от общините членове и да получи за работата си по проекта възнаграждение?

Безспорно няма пречка представляващият някоя от общините – член на сдружението, на базата на неговите умения и експертиза да бъде определен за ръководител проект. Въпросът, който трябва да се изследва, е дали въпросното лице не заема и публична длъжност по смисъл на ЗПРКИ и поради това не попада под някоя от неговите забрани.

Например представителят на община Х е нейният кмет, който е поканен да стане ръководител на проекта, с който РСО ще кандидатства.

В конкретния случай не би имало пречка кметът на община Х да е ръководител проект и при неговата реализация да получи възнаграждение за работата си. В конкретния случай разпоредбата на чл. 8 от ЗПРКИ изр. второ за забрана на сключване на договори в частен интерес при изпълнение на служебни правомощия не е приложима. Аргументи за това произтичат от особения характер и мисията на регионалните сдружения – да насърчават междубощинското сътрудничество. В този смисъл не само представителството от кмета на общината в РСО, но и ангажираността му с конкретни проектни дейности на РСО, могат да се приемат в широк смисъл като част от правомощията му.

Лицето И.В. е директор на дирекция „Правна“ в община Х и представлява общината в Управителния съвет на МИГ. Впоследствие И.В. е включен като член на комисията по оценка и избор на проекти. Сред постъпилите за разглеждане проектни предложения са това:

1. на община Х;
2. на Г.М. (който е първи братовчед на И.В.) и е местен земеделски производител;
3. на сдружение „Ритъм“, в проекта, на което като експерт е посочена съпругата на И.В.

Има ли конфликт на интереси и какво следва да се направи?

Преди да започне работата си в комисията по оценка на проектните предложения, всеки един от членовете на комисия подписва декларация за липсата на конфликт на интереси.

1. В конкретния случай И.В. не би могъл да участва в разглеждането на проекта, подаден от община Х. Това е така, защото той се намира в йерархична зависимост на подчинен – началник спрямо кмета на общината, който я представлява при кандидатстването с проект за финансиране. И.В. следва да си направи самоотвод и да не участва в работата на комисията по разглеждането и оценяването на проектното предложение на община Х.

2. По отношение на проекта на земеделския производител. Г.М. се пада на И.В. роднина по сребрена линия от четвърта степен или с други думи попада в категорията на свързани лица по смисъла на пар. 1 от ЗПРКИ. Изискването на Наредба 23 от 2009 г. е член на комисията да не е свързано лице по смисъла на ЗПРКИ с член на управителен орган на кандидат, чието заявление се разглежда. В конкретния случай не е уточнена формата, под която Г.М. е регистриран като земеделски производител – физическо лице или юридическо лице. Ако приемем, че Г.М. се е регистрирал като физическо лице като

земенделски производител, а не под формата на юридическо лице, считаме, че и в този случай братовчед му И.В. следва да се отведе от комисията при разглеждането на предложението на Г.М.

3.Отново в Наредба 23 от 2009 г. има изрична забрана член на комисията да оценява проект, в изпълнението на чиито проектни дейности е включен. В конкретния случай свързано с член на комисията лице ще бъде експерт по проекта, който той ще оценява. Тълкуването ни е, че текстът на наредбата, включващ забрана за участие в проектните дейности, следва да се отнася и по отношение на свързаните с оценителите лица .

Използвани съкращения

ЗПРКИЗакон за предотвратяване и разкриване на конфликта на интереси

ЗСПЗакон за социалното подпомагане

ЗДСлЗакон за държавния служител

КТКодекс на труда

ЗСЗакон за собствеността

ЗМСМА...Закон за местното самоуправление и местната администрация

ЗЮЛНЦ...Закон за юридическите лица с нестопанска цел

ЗОСЗакон за общинската собственост

НПОНеправителствена организация

РСОРегионално сдружение на общини

МИГМестна инициативна група

НАРЕДБА 23 ОТ 2009 г......Наредба № 23 от 18 декември 2009 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „Прилагане на стратегиите за местно развитие“ и по мярка „Управление на местни инициативни групи, придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответната територия на за местните инициативни групи, прилагащи стратегии за местно развитие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007–2013 г.

Бележки

[illegible]

Настоящото издание
се публикува с подкрепата на
Програма МАТРА на холандското
Министерство на външните работи.



© Български център за нестопанско право
ОБЩНИ И НПО
ПАРТНЬОРСТВО БЕЗ КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ
Наръчник

Автори:
Атанас Славов, Ралица Величкова

Дизайн и предпечат
VLL

ISBN 978-954-92565-1-2



София, 2010

