

**КОНФЛИКТНИ ПОТЕНЦИАЛИ НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР ПРИ  
ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ПО ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ  
ПОРЪЧКИ**

**Георги Цанков, докторант**

Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“

[fantastika95@yahoo.com](mailto:fantastika95@yahoo.com)

***Резюме:** Една от основните задачи на държавните структури е да осигурят добро управление на публичните средства. Обществените поръчки са възможностите за това и се предполага, че се основават на принципите на почтеност, конкуренция, равнопоставеност, ефективност и прозрачност. В България, обаче, целият процес е опорочен от недобри за данъкоплатеца практики като корупция, неефективност и злоупотреби, които са предпоставка за възникване на множество конфликти в т.ч. и с административен характер. Предпоставка за справяне с административните конфликти е прозрачното управление на публичните средства, което би осигурило на обществеността възможност за осъществяване на контрол за идентифициране и преодоляване на проблемите и осигуряване на публични блага, на изгодна за данъкоплатеца цена.*

***Ключови думи:** конфликтни потенциали, административни конфликти, публичен сектор, процедури по обществени поръчки*

**CONFLICT POTENTIAL OF THE PUBLIC SECTOR WHEN IMPLEMENTING  
PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES**

**Georgi Tzankov, PhD student**

Varna Free University “Chernorizets Hrabar”

[fantastika95@yahoo.com](mailto:fantastika95@yahoo.com)

***Abstract:** One of the main tasks of government structures is to ensure good management of public funds. Public procurement is the opportunity for this and is supposed to be based on the principles of integrity, competition, efficiency and transparency. In Bulgaria, however, the whole process is vitiated by practices that are not good for the taxpayer, such as corruption, inefficiency*

*and abuses, which are a prerequisite for the emergence of numerous conflicts, including and of an administrative nature. A prerequisite for dealing with administrative conflicts is the transparent management of public funds, which would provide the public with the opportunity to exercise control in order to identify and overcome problems and provide public goods, at an advantageous price for the taxpayer.*

**Keywords:** *conflict potentials, administrative conflicts, public sector, public procurement procedures*

## **Въведение**

Днес обществено-икономическите отношения се характеризират с все по-бързи и бързи темпове на развитие. Технологичният прогрес, скоростта на комуникациите, „скъсяването“ на разстоянията, възможностите за управление и осъществяване на дейности във виртуална среда чрез интернет, поставя все по-големи предизвикателства както пред бизнеса, така и пред държавното управление. Дигитализирането на процесите създава възможност за качествено нова среда за правенето на бизнес и предоставянето на публични услуги. От 2020 г. поетапно се въвежда и електронно управление на обществените поръчки в България, от етапа на тяхното планиране до възлагане и управление на договорите.<sup>1</sup> Електронната среда за възлагане на обществени поръчки, оказва съществено положително влияние върху цялостния процес по управление и контрол на обществените поръчки, както и за подобряване на бизнес климата в страната. Чрез електронните обществени поръчки по подходящ начин се осъществява по-добър мониторинг на публичните разходи и постигането на по-добра отчетност и оптимизиране на процесите, като в същото време се ограничава до минимум манипулирането на документи, както от страна на възложителите, така и от страна на участниците.<sup>2</sup> Реализирането на посочените и много други дейности се осъществява съобразно Конституцията<sup>3</sup>, Законът за обществените поръчки<sup>4</sup> и държавната политика на Р България.

---

<sup>1</sup> От 1 януари 2020 г., в изпълнение на Постановление на МС №332/ 13.12.2019 г. стартира електронното възлагане на обществени поръчки в Р. България <https://www2.aop.bg/startira-elektronnoto-vazlagane/>

<sup>2</sup> Цялостната дигитализация на обществените поръчки се реализира чрез ЦАИС - Централизирана автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП), финансирана по ОП „Добро управление“ <https://www.eufunds.bg/bg/opgg/node/9492>

<sup>3</sup> Конституция на Република България. Обн. ДВ. бр.56 от 13.07.1991г., посл. изм. и доп. бр. 100 от 18.12.2015г. <https://iisda.government.bg/regulatory>

<sup>4</sup> Закон за обществените поръчки (ЗОП). Обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г. Достъпен на: <https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2020/12/ZOP-01012020.pdf>

## 1. Конфликтологични потенциали на публичния сектор

Решаваща роля в развитието на икономиката, социалната сфера и обществените отношения, както и за функциониране на държавни апарат на централно ниво и местно ниво има публичния сектор и държавната администрация,<sup>5</sup> нейната структура, визия и качество на административното обслужване и предоставяните публични услуги, в голяма степен определят нивото на ефективност на институциите, благоприятната бизнес и жизнена среда и конкурентоспособността на икономката. Съвременното общество се нуждае от адекватни, бързи, компетентни и коректни публични услуги, от стабилно законодателство, от универсалното човешко право на добро управление и добра администрация. В повечето случаи обществената критика е насочена към начина, по който функционират институциите, както и степента, в която е съблюдаван обществения интерес и са зачетени правата на гражданите-данъкоплатци.<sup>6</sup>

Публичният сектор е отражение на институционалните основи и на начина, по който функционира държавата и дейността му е насочена към предоставянето на публични услуги за удовлетворяване на потребностите на обществото. Публичният сектор функционира на базата на регламентирани бюджети и законоустановени правила, както и на множество административни процедури. Процесите и дейностите в публичния сектор се осъществяват от административни структури на централно и местно ниво, които са отговорни за осъществяване на държавната политика, устойчивия икономически просперитет, социалното сближаване и благоденствието на хората и не на последно място, оказва силно влияние върху общественото доверие. Слабостите в дейността на администрацията, могат да създадат неблагоприятни условия за привличане на инвестиции, въвеждане на иновации, за функциониране на единен пазар както и за възникване на латентни и явни конфликти.<sup>7</sup>

Както за бизнеса, така и за обществеността, намаляването на бюрокрацията и съкращаването на времето за отговор от обществените служби означава, че хората могат да се концентрират върху изпълнението на задачите си, вместо да чакат за разрешителни,

---

<sup>5</sup> Има се предвид целия административен апарат, не по смисъла на Закона за държавния служител. Обн.ДВ. бр.67/27.07.1999 посл.изм. ДВ.бр.38/18.09.2018г. в сила от 01.01.2019 <https://iisda.government.bg/regulatory>

<sup>6</sup> Между свободата и подчинението. Правото на добро управление и добра администрация. Омбудсман на Република България. 2007. [https://www.ombudsman.bg/documents/library\\_2007\\_2.pdf](https://www.ombudsman.bg/documents/library_2007_2.pdf)

<sup>7</sup> Качество на публичната администрация. Европейски семестър – тематичен информационен документ. <https://ec.europa.eu/info/sites>

одобряване на оферти и документация. Икономическият климат изисква обществените средства да стават все по-широкообхватни и с тях да се постига все повече. Същевременно, предизвикателството да се отговори на глобалната конкуренция става все по-належащо. Все по-належащо е, предоставяните публични услуги, да бъдат по-скоро подпомагачи, отколкото пречещи на бизнеса и на създаването на работни места, от които се нуждае както България, така и целия ЕС.

Подпомагането на публичния сектор за по-ефективното извършване на дейността му, е не само технически въпрос, свързан с обучение на администратори-чиновници. То се отнася и до това как си взаимодействат публичните институции с бизнеса и с обществеността. Не е коректно да се подценява факта, че основната задача на организациите от публичния сектор е да реализират държавната политика, като бъдат безпристрастни и деполитизирани. В същото време обаче, публичните институции прилагат държавно властовите правомощия и тяхното функциониране се гарантира от държавната власт и има пряко политическо влияние, тъй като политическия елит приема и променя закони, определя бюджета, създава стратегии и политики.<sup>8</sup>

Динамиката на средата изисква и постоянно усъвършенстване и повишаване на компетентностите на служителите в публичния сектор. Практиката показва обаче, че в повечето случаи административните организации се управляват не от професионални администратори, а от специалисти в специфичната област на дейност на съответната организация (инженери, учители, лекари, артисти, военни, селскостопански производители, търговци и др.). Обикновено професионалните администратори придобиват управленски опит преминавайки през различните нива на държавното управление и политическия живот, но и едните и другите нямат достатъчна комплексна управленска подготовка, което им пречи да бъдат добри мениджъри на съответната публична организация (независимо, че са отлични специалисти – професионалисти), особено когато се касае до предоставяне на публични услуги и управление на обществени поръчки.

На база недостатъчен административен капацитет, могат да се очертаят следните конфликтни предпоставки:

- сложни и неясни организационни процедури;

---

<sup>8</sup> Банкова, И. Административна конфликтология. УИ на ВСУ „Ч.Храбър“. Варна. 2019, стр. 61-62

- неясно определяне на поверените задачи между управляващите органи и междинните органи;
- слаби механизми за управление на мениджърите, отговорни за изпълнението, контролиране на корупцията и избягване на неправомерното политическо влияние върху подбора на проекти и назначаването на служители;
- липса на подходящо квалифициран и опитен персонал;
- липса на достатъчно ноу-хау – трудности при спазване на сложните правила на ЕС, като обществени поръчки, държавна помощ и др.;
- ограничена аналитична и програмна способност за постигане на ориентирани към резултата стратегии.

Недостатъчния управленски и административен капацитет е перманентно условие за възникване на конфликти, особено когато е наложително да се вземат бързи и компетентни решения.<sup>9</sup>

Същевременно има редица проблеми, които произтичат по-скоро от липсата на визия и неразбиране на европейските механизми за работа. Те стоят открити години наред. Имат пряко отношение към участието в рамковите програми и привличането на повече европейско финансиране, но все още не се забелязва напредък в решаването им. Все още се поставят изисквания към кандидатите за предоставяне на публични услуги чрез обществени поръчки, които са в разрез с принципите за равнопоставеност.<sup>10</sup> Наблюдават се редица дискриминационни критерии за допустимост на кандидати, както и поставянето на завишени изисквания към кандидатите за изпълнители на обществени поръчки.

## **2. Дефицити с административен характер при осъществяване на процедури по обществени поръчки**

Посочените дефицити са характерни и при предоставянето на публични услуги чрез управление и изпълнението на обществени поръчки. Проведените дискуссионни форуми още през 2007 г. доказват необходимостта от повишаване на административния капацитет, както

---

<sup>9</sup> Борисов, Б., М. Богданова, Е. Парашкевова. Административен капацитет на изпълнителната власт. Икономически растеж в променящата се икономика – реалност, прогнози, стратегии за развитие. Алманах на научните изследвания. Том 25, част II. Свищов. 2018, с. 87-88. <https://dlib.uni-svishtov.bg/bitstream/handle/>.

<sup>10</sup> Банкова, И. Дисонанси и потенциали при управлението на конфликти в проектното управление. УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“. Варна. 2019, стр.67-68

и на публичността и прозрачността при обществените поръчки.<sup>11</sup> От направения анализ на официални и публично достъпни доклади, анализи и документи<sup>12</sup> могат да се изведат следните конфликтни предпоставки с административен характер при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки:

- съществен конфликтен агент носят постоянните промени в законодателството, което регламентира провеждането на обществените поръчки, постоянните поправки, много от които изобщо не са в положителна посока, също обезсърчават бизнеса да участва в процедурите;

- недобре подготвените задания за обществени поръчки са в основата на масови обжалвания и конфликти, което е и предпоставка за значително забавяне усвояването на европейските средства;

- в комисиите за оценка на кандидатите няма представители на браншовите организации, за да се гарантира прозрачност на процедурите;

- при по-големите обществени поръчки обикновено има взаимоотношения между възложителите и кандидатите за изпълнители, което освен за възникване на конфликти е предпоставка и за корупционни практики;

- не се обявява официално/ публично мотивираната позиция на комисиите по избор на кандидат защо е предпочетен пред останалите кандидати;

- възложителите на обществени поръчки залагат дискриминационни критерии за подбор на изпълнителите. От тази практика най-потърпевши са микрофирмите, които са изключително затруднени да участват в подобни процедури;

- несвоевременно разплащане на държавата с бизнеса, почети 2/3 от нивото на просрочената задължнялост на година се дължат на общините по изпълнени вече обществени поръчки;

- от съществено значение за възникването на конфликти са и клаузите за отложено плащане по договорите за обществени поръчки, например, в повечето проектодоговори, с които се предлага доставка на медикаменти, оборудване или друго за болници, е разписано, че плащането ще стане в рамките на 5 или 6 месеца след доставката?;

---

<sup>11</sup> Колев, К. Бизнесът иска независими експертни звена да провеждат обществените поръчки. Българска стопанска камара.2007. <https://www.bia-bg.com/service/view/14543/>

<sup>12</sup> Като: Анализ на нередностите, установени от одитирания орган при извършените през 2019 година одитни ангажименти. Министерство на финансите ИА „Одит на средствата от Европейския съюз“. 2020. достъпно на: <https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/eip/docs/2021-02/Анализ.pdf>

- регулаторните режими – където е възможно от лицензионни и разрешителни режими да се премине към регистрационни и удостоверителни, разликата е в това, че в първия случай има решения по целесъобразност – има условия за корупция, за забавяне, за проблеми и конфликти. При по-леките форми е достатъчно да е подготвен пълния набор от документи и администрацията не би трябвало да откаже дадена услуга;<sup>13</sup>

- проконфликтен фактор е и обстоятелството, че не малко общини административат режими, които не са въведени чрез закон, а с решение на самите общински съвети се въвеждат различни регулации това е видно в Административния регистър;<sup>14</sup>

- често има случаи на обжалване на процедури от изгубилите я без никакви основания, това отнема време и средства на администрациите, да доказват решението си;

- въвеждането от 2020 г. на електронните обществени също поставя редица предизвикателства свързани с необходимостта от повишаване на капацитета както на административните структури, така и на кандидатите, което води до множество грешки, а те – до конфликти с административен характер;

- не малко поръчки се възлагат на базата на една единствена оферта, поради липса на подадена втора оферта. Според Анализа на нередностите, установени от одитирация орган е видно, че е 27% от всички поръчки през 2019 г. са възложени при постъпване на единствена оферта, а в малките общини този процент е съществено по-висок.<sup>15</sup>

### **3. Неспазването на принципите за публичност и прозрачност като конфликтен агент**

Независимо от непрекъснатите изменения на Закона за обществените поръчки с оглед подобряването му, в практиката се идентифицират и обособяват някои слаби звена на

---

<sup>13</sup> Няма как да се премахнат всички регулации и лицензионни режими, защото има такива, които са напълно необходими. Няма как да се смекчат и всички. Например в сферата на сигурността, търговия с оръжия или здравето на хората няма как да стане. Но има много други режими, където държавата няма никакви стратегически интереси и те нямат отношение към здравето на хората, сигурността или никакви други важни неща, които трябва да се контролират много строго. Режимите не се променят, защото всяка една администрация иска да има по-голям контрол и от нея да зависят повече неща. Таксите на тези услуги са много високи. Те не отговарят на разходите, които администрациите правят за издаването на всички тези лицензионни и други разрешителни, и те трупат печалби. Държавните институции, ведомства, в това число и общините, което е незаконно. Цените трябва да се прегледат. Показателно е, че много от ведомствата са натрупали милиони печалба, които са в резултата на такива ненужно и незаконно скъпи услуги за бизнеса. Вж. Колев, К. Общините масово въвеждат незаконни регулации <https://www.bia-bg.com/news/view/15249/>

<sup>14</sup> Административен регистър <https://iisda.government.bg/>

<sup>15</sup> Анализ на нередностите, установени от одитирания орган при извършените през 2019 година одитни ангажименти. Министерство на финансите ИА „Одит на средствата от Европейския съюз“. 2020. достъпно на: <https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/eip/docs/2021-02/Анализ.pdf>

въведените принципи за публичност и прозрачност при приложение на процедурите. Нещо повече, дори в законодателството изискванията за прозрачност в някои от етапите на процедурите формално да са спазени, тяхното прилагане невинаги е ефективно.<sup>16</sup> Освен противоречието в определянето на участниците и методите за осъществяване на обществени поръчки, разглеждането на основните принципи, на базата на които е създаден през 2016 г. и постоянно актуализиран, Законът за обществените поръчки, разкрива и изначално нарушаване още на подготвителното ниво. В това отношение изключение не прави и самата Агенция за обществени поръчки (АОП), когато тя действа в качеството си на възложител.

Възприетият подход в ЗОП за максимално изясняване на детайлите, урежда действията на възложителите на всеки етап от процедурата. Това става чрез произнасянето на изричен акт – решение, за всяка една стъпка от осъществяването на обществената поръчка още от първия етап по откриването на процедурата<sup>17</sup>. Необходимо е да се отбележи, че в законодателството са посочени и точните указания за срока за издаване на решенията, както и за тяхното съдържание. Ако указанията за съдържанието не са спазени, поради недостатъчен капацитет или злонамереност, процесът би могъл да се утежни. Примери за разнообразни нарушения често се наблюдават в практиката, естествено е че всички те носят силен конфликтен заряд. Подходящо е да се обърне внимание на текстовете в Определение №703 на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК),<sup>18</sup> където е отбелязано, че възложителят не е посочил на какво основание от закона издава решение за откриване на процедурата и това е пряко нарушение на съдържателната страна на акта. Също така е подчертано, че правното основание не може да се предполага, което може да бъде основание, кандидатите за участие в обществената поръчка да поискат спирането ѝ поради неточности и неяснота на цялостната процедура.

За да не бъде спряна или провалена процедурата, поради допуснати грешки от страна на възложителя, могат да се предприемат своевременни мерки съобразно разписаните в

---

<sup>16</sup> Публичност и прозрачност при обществените поръчки. Спазват ли се принципите за публичност и прозрачност в новия Закон за обществените поръчки и неговото приложение до момента. ИПИ. Достъпно на:

[https://ime.bg/var/images/Transparency\\_paper.pdf](https://ime.bg/var/images/Transparency_paper.pdf)

<sup>17</sup> Чл. 22 от Закон за обществените поръчки (ЗОП). Обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.

<https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2020/12/ZOP-01012020.pdf>

<sup>18</sup> Определение № 703 от 20.09.2016 г. на КЗК <https://reg.cpc.bg/Decision.aspx?DecID=300046662>



Закона<sup>19</sup>. На практика обаче, много процедури по обществени поръчки се провалят, това от своя страна е съпроводено с възникването на конфликти с административен характер.

Предвид това, че настоящото изследване се фокусира върху административните аспекти на конфликтните фактори при предоставяне на публични услуги чрез обществени поръчки е необходимо да се обърне внимание и на дисонансите на капацитета за ефективното прилагане на принципите за публичност и прозрачност на всеки етап на процедурите за обществени поръчки.<sup>20</sup>

Необходимо е да се обърне внимание, че всяка община изготвя вътрешни правила за провеждане и контрол на процедурите за обществени поръчки. Фактът, че тези правила са на база ЗОП и СФУК, дава възможност да се открият сходствата и да се обособят етапите, през които преминават процедурите за обществени поръчки, като се изведат дефицити на капацитета за управлението им в българските общини.

В началото на календарната година, в общините на база подадени докладни записки от директорите на дирекции, общинският секретар, служителите на експертни длъжности и главният счетоводител се определят необходимите процедури за обществени поръчки по вид, обем и стойност. Всяка община в зависимост от специфичните си потребности определя вида и обема стоки, материали, консумативи, услуги, които ще са й необходими, както и необходимостта от извършване на ремонтни дейности, строителни или монтажни работи. Получилите одобрение докладни записки от кмета се предоставят на юриста и съответните експерти в общината, които подготвят необходима документация за откриване на процедурите за възлагане на обществени поръчки. На база проведено проучване от Института за пазарна икономика, могат да се открият съществени конфликтни зони в различните етапи на процедурите по обществени поръчки.<sup>21</sup>

- Планиране – цялостната дейност по планирането на процесите, свързани с обществените поръчки, се ръководи от два критерия: очаквани потребности и разполагаме финансов ресурс. Въпреки това, нито в ЗОП, нито в правилника за прилагането му се

---

<sup>19</sup> Решение № 735 от 04.10.2016 г. и Решение № 735 от 04.10.2016 г. на КЗК. В този смисъл е и Решение № 949 от 15.11.2016 г. на КЗК. Обратното становище е застъпено в сборника „Обществени поръчки. Приложен коментар“. ИК Труд и право. София. 2016, стр. 72

<sup>20</sup> Публичност и прозрачност при обществените поръчки. Спазват ли се принципите за публичност и прозрачност в новия Закон за обществените поръчки и неговото приложение до момента. ИПИ. Достъпно на: [https://ime.bg/var/images/Transparency\\_paper.pdf](https://ime.bg/var/images/Transparency_paper.pdf)

<sup>21</sup> Публичност и прозрачност при обществените поръчки. Спазват ли се принципите за публичност и прозрачност в новия Закон за обществените поръчки и неговото приложение до момента. ИПИ. Достъпно на: [https://ime.bg/var/images/Transparency\\_paper.pdf](https://ime.bg/var/images/Transparency_paper.pdf)

включват индикатори, които ги взимат под внимание, т.е. законът не премахва субективната преценка на определени лица за необходимостта от дадени стоки и услуги и тяхната цена.

- Обявяване – основните рискове и недостатъци на този етап, са свързани с недобре представената информация при изготвянето и публикуването на параметрите на поръчката. Конкретните конфликтни индикатори се виждат в редица примери като неспазване на минималното съдържание на решението или пък непълни или объркващи технически характеристики и спецификации.

- Поставяне на изисквания – целта на този етап е възложителят да избере най-добрата оферта в съответствие с принципа на пропорционалността, което предполага дефинирането на ясни и коректни изисквания за процедурата. Не рядко обаче се залагат двусмислени или непълни критерии, които имат необосновано висока административна тежест, а често дори не са съобразени с основната цел на поръчката.

- В началния етап на осъществяване на една обществена поръчка възможните предпоставки за възникване на административни конфликти са провокирани от допусканите грешки и нарушения като:

- некоректно посочени данни за количеството и обема на дейностите, които ще се извършват при попълване на обявлението за обществената поръчка;

- определяне на повече и по-тежки изисквания от посочените в Закона за обществените поръчки, което административно утежнява цялата процедура;

- неточна или неясна формулировка на предмета на обществената поръчка;

- неправилно определени срокове за закупуване и подаване на документацията, не е съобразено, че срокът изтича например в неработен ден;

- подценяване значението на общата и систематизирана информация в обявлението, които са определящи при вземане на решение за участие в процедурата;

- неоснователно изискване от възложителите цялото техническо оборудване да бъде собственост на фирмата изпълнител;

- поставяне като изискване към всички участници да притежават сервизна база в точно определено населено място към момента на подаване на техните оферти;

- завишени или занижени изисквания към ключовите експерти, а често не са съобразени с предмета на поръчката.<sup>22</sup>

- На етапа изпълнение на поръчката, извършвания вътрешен контрол от страна на общинските служители често се оказва недостатъчен и след проверки от външни контролни органи се констатира сериозни нарушения на етап избор на изпълнител. По-съществените предпоставки за възникване на административни конфликти поради извършени нарушения от страна на възложителя са: необосновани мотиви за поставените критерии за избор на изпълнител; неоснователно съкращаване на срока за получаване на оферти; допускане на субективизъм при оценяване на качествените показатели и осигуряване на поръчката на предварително избрана фирма; допускане до участие на фирми, които не отговарят на всички изисквания; отстраняването на участници, които не отговарят на несъществени изисквания и съответно не съществуват правни основания за тяхното дисквалифициране.<sup>23</sup>

- Възлагане – на този етап основният проконфликтен фактор е субективното начало. Обикновено не се спазват основни принципни постановки, а методиката за оценка е крайно субективна и дава възможност за присъждане на различен брой точки на участниците без ясно дефинирани параметри, по които се оценяват предложените решения за изпълнение на поръчката.

- На етапа сключване на договора, се идентифицират административни конфликти провокирани от следните обстоятелства: при проверка на сключени договори се открива, че има съществени различия между първоначално предоставения договор, публикуван заедно с документацията за участие и сключеният договор; нерядко неправомерно се променят вече сключени договори, като се съкращават срокове за изпълнение, възлагат се допълнителни услуги или изисквания.

- Изпълнение – на този етап конфликти с административен характер, възникват чрез нарушаване на публичността и прозрачността обикновено чрез прилагането на редица неуместни практики като заплащането под условие, включване на безвъзмездни услуги към договора и липсата на яснота по отношение на изпълнителите.

---

<sup>22</sup> Публичност и прозрачност при обществените поръчки. Спазват ли се принципите за публичност и прозрачност в новия Закон за обществените поръчки и неговото приложение до момента. ИПИ. Достъпно на: [https://ime.bg/var/images/Transparency\\_paper.pdf](https://ime.bg/var/images/Transparency_paper.pdf)

<sup>23</sup> Пак там

Необходимо е да се обърне внимание и на конфликтните предпоставки при процедурите за обжалване на обществените поръчки на всеки един етап. Безспорно е, че държавните органи са отговорни за защитата на публичния интерес, но в обществата с неработещо правосъдие и нефункциониращи институции е жизненоважно да бъдат създадени възможности гражданите и гражданските организации да бъдат овластени с правото на защита на публичния интерес. В противен случай по неясен, непрозрачен, а оттам и недоказуем начин се постига подмяна на предмета на договора по обществената поръчка до степен, в която той да бъде третиран като недействителен.<sup>24</sup>

Съществени конфликтни потенциали се наблюдават и при отчитането на публичните средства, похарчени чрез обществени поръчки. Отворените данни за проведените обществени поръчки показват редица случаи на некоректно попълване на данните.<sup>25</sup> Такъв пример са нулевите или минимални суми на договорите за обществени поръчки, които са често са нереалистични. Формализмът взема превес и формалистичният подход за подаване на необходимата информация – важно е да се отчита в срок и по изискуемия ред информация, независимо каква е тя, а формата отново взема превес пред съдържанието.<sup>26</sup>

Не на последно място е необходимо да се обърне внимание на административния характер на проблемите с публичността и прозрачността, които могат да бъдат изведени още при залагането на основните принципи за провеждане на обществените поръчки в текстовете на ЗОП. При анализ на разписаните в закона процедури са видни несъответствия с целите по отношение на основните понятия и методи за възлагане, яснотата на процедурите, коректността на информацията и отчетността на похарченото пред обществото. Нарушаването на публичността и прозрачността още в основите на закона е база за възникване на административни конфликти и в различните етапи на процедурите по обществените поръчки.

\*\*\*

От казаното до тук е видно, че предпоставки за възникване на административни конфликти се идентифицират на всички етапи при процедурите по обществени поръчки. Публичната сфера също се характеризира с конфликтни потенциали по цялата съвкупност от административни отношения и взаимодействия, от една страна между администрацията

---

<sup>24</sup> ИПИ. Дисекция на обществените поръчки. Достъпно на: [https://www.ime.bg/var/images/RazreziOP\\_Z.pdf](https://www.ime.bg/var/images/RazreziOP_Z.pdf)

<sup>25</sup> ИПИ. Дисекция на обществените поръчки. Достъпно на: [https://www.ime.bg/var/images/RazreziOP\\_Z.pdf](https://www.ime.bg/var/images/RazreziOP_Z.pdf)

<sup>26</sup> Портал за отворени данни. АПИ. <https://data.egov.bg/organisation/e9a95e08-7759-497a-a478-55f331d59447/datasets>

и държавните органи, които тя е призвана да подпомага и от друга страна, между администрацията и гражданите и юридическите лица – кандидати за изпълнители в процедури по обществени поръчки. Не на последно място е и проблема с публичността и прозрачността при обществените поръчки, което е основание да се акумулират конфликтни предпоставки с административен характер.

Възможност за преодоляване на потенциалните предпоставки за възникване на административни конфликти е осъществяването на постоянен граждански контрол и мониторинг от една страна и политическа воля от друга за да се реализират промени в поведението и нагласите на възложителя при управлението на обществени поръчки, за да се постигне по-ефективно разходване на публични средства и устойчивост на местното развитие.

#### **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:**

1. Банкова, И. Административна конфликтология. УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“. Варна. 2019.
2. Банкова, И. Дисонанси и потенциали при управлението на конфликти в проектното управление. УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“. Варна. 2019.
3. Борисов, Б., М. Богданова, Е. Парашкевова. Административен капацитет на изпълнителната власт. Икономически растеж в променящата се икономика – реалност, прогнози, стратегии за развитие. Алманах на научните изследвания. Том 25, част II. Свищов. 2018, с. 87-88. <https://dlib.uni-svishtov.bg/bitstream/handle/>.
4. Колев, К. Бизнесът иска независими експертни звена да провеждат обществените поръчки. Българска стопанска камара.2007. <https://www.bia-bg.com/service/view/14543/>
5. Колев, К. Общините масово въвеждат незаконни регулации <https://www.bia-bg.com/news/view/15249/>
6. Анализ на нередностите, установени от одитирания орган при извършените през 2019 година одитни ангажименти. Министерство на финансите ИА „Одит на средствата от Европейския съюз“. 2020. достъпно на: <https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/eip/docs/2021-02/Анализ.pdf>

7. Дисекция на обществените поръчки. ИПИ. Достъпно на: [https://www.ime.bg/var/images/RazreziOP\\_Z.pdf](https://www.ime.bg/var/images/RazreziOP_Z.pdf)
8. Между свободата и подчинението. Правото на добро управление и добра администрация. Омбудсман на Република България. 2007. [https://www.ombudsman.bg/documents/library\\_2007\\_2.pdf](https://www.ombudsman.bg/documents/library_2007_2.pdf)
9. Оценка на системата за обществени поръчки в Република България. Документ на групата на световната банка. 2019. Достъпно на: <https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/05/Bulgaria-RAS-Procurement-Report-Component-3-BG.pdf>
10. Определение № 703 от 20.09.2016 г. на КЗК <https://reg.cpc.bg/Decision.aspx?DecID=300046662>
11. Публичност и прозрачност при обществените поръчки. Спазват ли се принципите за публичност и прозрачност в новия Закон за обществените поръчки и неговото приложение до момента. ИПИ. Достъпно на: [https://ime.bg/var/images/Transparency\\_paper.pdf](https://ime.bg/var/images/Transparency_paper.pdf)
12. Конституция на Република България. Обн. ДВ. бр.56 от 13.07.1991г., посл. изм. и доп. бр. 100 от 18.12.2015г. <https://iisda.government.bg/regulatory>
13. Закон за обществените поръчки (ЗОП). Обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г. Достъпен на: <https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2020/12/ZOP-01012020.pdf>
14. Закон за държавния служител. Обн.ДВ. бр.67/27.07.1999 посл.изм. ДВ.бр.38/18.09.2018г. в сила от 01.01.2019 <https://iisda.government.bg/regulatory>
15. Портал за отворени данни. АПИ. <https://data.egov.bg/organisation/e9a95e08-7759-497a-a478-55f331d59447/datasets>