

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ**  
**„ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР”**  
**ФАКУЛТЕТ „МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И**  
**АДМИНИСТРАЦИЯ”**  
**КАТЕДРА „АДМИНИСТРАЦИЯ, УПРАВЛЕНИЕ И**  
**ПОЛИТИЧЕСКИ НАУКИ”**

**ГЕОРГИ ИВАНОВ ЦАНКОВ**

**ИНСТРУМЕНТИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА**  
**АДМИНИСТРАТИВНИ КОНФЛИКТИ ПРИ**  
**ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за присъждане на ОНС „доктор“  
по професионално направление  
3.7. „Администрация и управление“, докторска програма  
„Организация и управление извън сферата на материалното  
производство“

Научен ръководител:  
доц. д-р Иванка Банкова

Варна, 2023 г.

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ  
„ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР”  
ФАКУЛТЕТ „МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И  
АДМИНИСТРАЦИЯ”  
КАТЕДРА „АДМИНИСТРАЦИЯ, УПРАВЛЕНИЕ И  
ПОЛИТИЧЕСКИ НАУКИ”**

**ГЕОРГИ ИВАНОВ ЦАНКОВ**

**ИНСТРУМЕНТИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА  
АДМИНИСТРАТИВНИ КОНФЛИКТИ ПРИ  
ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за присъждане на ОНС „доктор“  
по професионално направление  
3.7. „Администрация и управление“, докторска програма  
„Организация и управление извън сферата на материалното  
производство“

Научен ръководител:  
доц. д-р Иванка Банкова

Рецензенти:  
доц. д-р Миглена Ангелова  
доц. д-р Мария Великова

Варна, 2023 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита пред научно жури от катедра “Администрация, управление и политически науки” при факултет “Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър” – гр. Варна.

Дисертационният труд с обем от 207 страници и се състои от увод, изложение в три глави, заключение, списък на използваната литература, справка за научните приноси, декларация за оригиналност и приложения. Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи. Основният текст съдържа 11 таблици и 3 фигури и 7 диаграми. Списъкът на използваната литература се състои от 135 бр. заглавия на български, руски и английски език.

Авторът на дисертационния труд е докторант на самостоятелна подготовка в катедра “Администрация, управление и политически науки” при факултет “Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на открито заседание на научното жури на 29.08.2023 г. от 10.30 ч. в Заседателната зала на ВСУ „Черноризец Храбър”.

Материалите по защитата са на разположение на интересувашите се в канцеларията на катедра “Администрация, управление и политически науки” към факултет “Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър” и на [www.vfu.bg](http://www.vfu.bg).

# I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

## 1. УВОД

Изследването е насочено към идентифициране и проучване възникващите противоречия и конфликти с административен характер, при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки. Общозвестно е, че предлаганите публични услуги не винаги са съобразени с влиянието на свободния пазар, което е честа предпоставка за неудовлетвореност на потребителите – данъкоплатци, които имат очаквания за ефективно и икономично разходване на публичните средства. Обществената критика към немалко процедури за възлагане на обществени поръчки е провокирана от усложнените, неразумни и неотчитащи обществения интерес процедури, независимо, че са законосъобразни. Определянето на изпълнител е административна процедура и се характеризира с упражняване на властническите правомощия на възложителя, регламентирани му от закона. Законовата рамка на обществените поръчки, обаче се променя често, независимо от това все още има множество неясноти, които дават възможност за увеличаване на административната тежест, което засилва чувствителността на обществото по отношение осигуряването на конкурентна среда, прозрачност на процедурите, упражнявания контрол и защита интереса на данъкоплатците. Посочените обстоятелства създават напрежение и са предпоставка за повишаване на конфликтността на административната среда при изпълнение на процедурите свързани с обществените поръчки.

Разнообразието от конфликтни взаимодействия с административен характер е с многоаспектен обективен и сложен субективен характер. Различни и в повечето случаи сложни и не рядко нормативно и политически обвързани са предпоставките за възникване на административни конфликти. Отричането на възникването и развитието на административни конфликти не се потвърждава от практиката,

а пренебрегването им носи рискове със съществени негативни въздействия за обществото като цяло.<sup>1</sup>

## **2. Актуалност на темата**

Актуалността на настоящия труд се определя от нарастващата интензивност на събития с открито противопоставяне и сблъсък на интереси, при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки, в резултат на които възникват конфликти с административен характер както между възложителите и изпълнителите, така и в административните структури отговорни за подготовката, организирането и възлагането на обществени поръчки. Конфликтността е състояние, което може да блокира и дори да разруши постигнатото развитие, но може и да стимулира осъществяване на радикални позитивни промени, което е достатъчно основание за изследване, систематизиране и анализ на сложната съвкупност от предпоставки, увеличаващи конфликтните потенциали на административната среда и порождащи конфликтно противопоставяне във взаимоотношенията възложител – изпълнител, при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

## **3. Обект и предмет на изследването**

**Предмет** на изследването са конфликтните потенциали на административната среда и възникващите противоречия и конфликти с административен характер при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

**Обект** на проучване в дисертационния труд са административните структури, които планират, организират и провеждат и процедурите по възлагане на обществени поръчки за предоставяне на публични услуги в България.

## **4. Изследователски проблем**

Изследователският проблем е породен от липсата на достатъчно задълбочени научни изследвания посветени на административната конфликтност и на съществуващите

---

<sup>1</sup> Банкова, И. Административна конфликтология. УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“. Варна. 2019, стр. 5

дефицити при администриране и управление на предоставяните публични услуги чрез обществени поръчки. В съществуващите разработки обикновено акцента е поставен върху изследване на вътрешноличностните, междуличностните, междугруповите, организационните конфликти, а обществените поръчки се разглеждат от гл.т. на правното им регулиране, одита, контрола, нарушенията и корупционните практики.

## **5. Авторова теза**

Защитава се тезата, че възникващите административни конфликти при подготовката, организирането и възлагането на обществени поръчки имат комплексен характер и са резултат от слабости и допускани грешки, недобра координация, недостатъчен административен и експертен капацитет, чести промени в нормативната база, както и от повишаващите се изисквания на гражданите за публичност и прозрачност на процедурите. Прилагането на подходящ инструментариум за управление на административни конфликти и за промяна на нагласите и поведението на административните служители от публичния сектор е възможност за осигуряване на подходяща административно-организационна инфраструктура за предоставяне на публични услуги чрез обществени поръчки.

## **6. Цел и задачи на изследването**

Основна **цел** на дисертационния труд е на базата на проведено проучване и анализ на противоречията и конфликтните предпоставки с административен характер при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки да се предложат подходящи инструменти и концептуален модел за управление и превенция на възникващите административни конфликти.

За постигане на целта са поставени за решаване следните **изследователски задачи**:

- Да се проследи теоретичната дискусия по отношение съдържателните и нормативни характеристики касаещи предоставянето на публични услуги, като се постави акцент върху дисонансите на капацитета при организирането и възлагането на обществени поръчки.

- Да се направи критично-оценъчен анализ на теоретичните разработки в областта на противоречията и конфликтите с административен характер.

- Да се предложи методология за анализ и оценка на конфликтните потенциали при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

- Да се идентифицират ключовите фактори, провокиращи възникването на административни конфликти и да се потърсят възможности за изграждане на потенциал за управлението им.

- Да се изведат възможностите на контрола като инструмент за регулиране и превенция на административни конфликти възникващи при процедури за обществени поръчки.

- Да се предложат инструменти и модел за усъвършенстване на концептуалната визия за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

## **7. Методология на изследването**

Спецификата на изследвания проблем изисква използването на комплексния, системния и процесния подход, които позволяват процесите по управление на административни конфликти при изпълнение на обществени поръчки и включените в тях дейности да се разглеждат в тяхната взаимна връзка и взаимодействие помежду им в социалната среда.

Системата от използваните конкретни изследователски методи обхваща:

- кабинетно проучване и интерпретация на научна и правна литература, на нормативни актове на ЕС и на други източници на научна информация – документи, статистически издания, наръчници в областта на изследваните проблеми;

- критичен анализ на резултатите от научните изследвания, разработки и публикации на световни и български учени, експерти и специалисти в областта на конфликтологията и обществените поръчки, извършения анализ дава възможност за задълбочено изучаване на всеки

елемент поотделно, за намиране на същността на административния конфликт;

- методът на индукцията е използван за индивидуално проучване на информацията и на отделните факти, което дава възможност за формулиране на хипотези на изследването, основани на опита и метода на наблюдението;

- чрез дедуктивния метод от общото познание и анализ на теоретичната дискусия по изследваните проблеми се формулират хипотези, чиято цел е да подкрепят основната теза на изследването.

- методът на синтеза е приложен, за да се обобщят резултатите от анализа, от общото познание към конкретни изводи при изследването на сложни и многомерни явления каквото е административния конфликт;

- провеждане и обработка на резултатите от анкетно теренно проучване, чрез вариационен анализ, графичен анализ, сравнителен анализ, корелационен анализ и синтез на резултатите.

Научно-приложните резултати от дисертационното изследване биха били полезни за извеждането на определени тенденции за динамиката на административните конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки и за дефинирането на практически ориентирани препоръки и концептуален модел както за тяхното управление, така и за използването на конфликтите като източник за развитие.

## **8. Ограничения на предметния и проблемния обхват на дисертационния труд**

Ограниченията на изследването поставят извън обхвата на дисертационния труд следните въпроси:

- Политическите решения на органите на държавата и местната власт по отношение на предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки и възникващите при тях конфликти.

- Конфликти при осъществяването на публични услуги извън страната.

- Конфликти при изпълнението на обществени поръчки при релацията изпълнител – бизнес среда.



- Конфликти при изпълнение на “in house” поръчки
- Конфликти породени от недостатъчен финансов капацитет и осигуряване на материална база, в т.ч. софтуер, хардуер, интерфейс и др.
- Конфликтът на интереси и управлението на риска.
- Конфликти при предоставянето на административни услуги.
- Конфликти между гражданския сектор и администрацията.
- Междупличностните, трудовите, етническите и политическите конфликти.

Набирането на първична информация и анализ на теоретичната дискусия по изследваните въпроси са проведени в периода 2019-2023 г., емпиричното проучване е извършено в периода м. май – м. октомври 2022 г.

Въведените ограничения имат за цел да се стесни обхвата на изследването, като вниманието се фокусира върху административния аспект на възникващите противоречия и конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

## **II. СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Дисертационният труд е в обем от 207 страници и се състои от увод, три глави, заключение, използвани източници и приложения. За надлежното представяне на разработката са използвани 11 таблици, 3 фигури и 7 диаграми. В съдържателно отношение дисертационният труд е структуриран както следва:

**ПЪРВА ГЛАВА.** Проучване на теоретичната дискусия посветена на конфликтологичната природа на публичната сфера при предоставянето на публични услуги

1.1. Съдържателни и нормативни характеристики на предоставяните публични услуги чрез обществени поръчки в конфликтологичен контекст

1.2. Административни аспекти на възникващите конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки

1.3. Дисонансите на капацитета на публичния сектор и на правната рамка като конфликтен агент

ВТОРА ГЛАВА. Методология за анализ и оценка на конфликтните потенциали при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки

2.1. Методика и алгоритъм за изследване на конфликтните предпоставки с административен характер при предоставянето на публичните услуги чрез обществени поръчки

2.2. Проучване на ключови фактори и бариери за успешно управление на административни конфликти при обществени поръчки

2.3. Алтернативи за изграждане на потенциал за управление на конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки

ТРЕТА ГЛАВА. Концептуална визия за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки

3.1. Научно-приложни методи и инструменти за управление на административни конфликти при процедури по възлагане на обществени поръчки

3.2. Контролът, като инструмент за регулиране и превенция на административни конфликти възникващи при процедури за обществени поръчки

3.3. Концептуален модел за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки

#### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Библиография

Декларация за оригиналност

Приложения

### **III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

#### **УВОД**

В Увода е представена актуалността и практическата приложимост на изследваната проблематика и са изложени мотивите за избор на темата. Формулирани са изследователският проблем и основната теза на докторанта. Определени са предмета и обекта на дисертационното

изследване. Дефинирана е целта и са посочени изследователски задачи. Очертани са ограниченията на изследваната проблематика и използвания изследователски инструментариум.

### **Първа глава. Проучване на теоретичната дискусия посветена на конфликтологичната природа на публичната сфера при предоставянето на публични услуги**

Първа глава на дисертационния труд има подчертан теоретичен характер и е посветена на изследване и анализ на базови теоретични постановки за публичните блага и предоставянето на публични услуги, същностните и нормативни характеристики на обществените поръчки и особеностите на административните аспекти на възникващите конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки. Изяснени са понятията „публично благо“, „публична услуга“, „обществена поръчка“, „конфликт“ и „административен конфликт“. Изяснен е понятийния апарат и са представени специфичните особености на административната конфликтология и проявленията на административния конфликт. Изведени са дисонансите на капацитета на публичния сектор и някои несъвършенства на правната рамка като конфликтен агент. Обяснен е теоретичния интерес към конфликтите с административен характер като социално явление.

#### **1.1. Съдържателни и нормативни характеристики на предоставяните публични услуги чрез обществени поръчки в конфликтологичен контекст**

В параграф 1.1. е направен обстоен преглед и критичен анализ на теоретичната дискусия посветена на осигуряване и предлагане на публични блага, наричани още публични услуги, като за нуждите на изследването се използват като синоними. Това са продукти, които пазарът не може или не желае да осигурява поради ниската им икономическа ефективност. Обърнато е внимание, че те не могат да бъдат произведени на пазарен принцип или, ако са произведени, не могат да бъдат оценени с измерителите за пазарна

ефективност, тъй като таксите, които се заплащат от гражданите не покриват реалната им стойност.<sup>2</sup>

Подчертано е, че дейността по осигуряване на публични блага се организира и възлага от публичния сектор, а издръжката ѝ се поема от обществото. Тези средства се набавят от данъчните системи и формират публичните финанси, които имат белези на непазарна икономическа дейност и тяхното управление е съпътствано с редица трудности, поради естествените промени на развитието и променливите потребности на хората.<sup>3</sup> Изведена е ролята на държавата като катализатор на определени индивидуални нужди, които прераствайки в обществени или колективни потребности, се задоволяват по обществен път, т.е. по линията на държавните разходи, като първични и типични обществени потребности са държавното управление и отбраната, естествено е, че техният спектър се разширява.<sup>4</sup>

В резултат на направения анализ на Учението за обществените потребности/ колективните нужди, авторът обръща внимание, че ползите, които хората получават от държавата, често са слабо повлияни от приноса само на един индивид. Така в личен план доброволното плащане на данъци в името на общото благо не е в индивидуалния рационален интерес, освен ако не е заплашен от санкции.<sup>5</sup> Разбира се, задължително-принудителния характер на публичните финанси продължава да бъде техният съществен белег и днес, но

---

<sup>2</sup> Публичните услуги, позволяват колективно потребление. За тях не важи пазарният принцип на изключването, който гласи: „Който не може да плати цената, се изключва от потреблението.” Вж. Конакчиев, Д., К. Андонова. Икономика на публичния сектор. УИ на ВСУ „Ч. Храбър”. В. 2012, с.42

<sup>3</sup> Стоянов В. Основи на финансите. т. I. Галик. София. 1997, стр.112.

<sup>4</sup> Характерно за обществените потребности е, че имат историческа обусловеност, задължителен характер и различна степен на задоволеност; поддръждането или градирането им се извършва под влиянието на: необходимостта, полезността и законността. Вж. Пържанова, А, Особенности при осигуряването на средства за осъществяване на някои социални функции на държавата. e-Journal на ВСУ „Ч. Храбър“. Варна 2017. <https://ejournal.vfu.bg/pdfs/Aneliya%20P..pdf>

<sup>5</sup> Седларски, Т., Г. Димитрова. Основни концепции в теорията на поведенческите финанси. ГСУ „Стопански факултет”. 12. София. 2013, с. 195-220

успоредно с това се наблюдава и стремеж към тяхното рационализиране, оптимизиране и повишаване на ефективността им, което провокира и възникването на Теорията за публичните стоки и услуги.<sup>6</sup>

Обърнато е внимание, че Теорията за публичните блага и услуги се основава на аналогията между държавното и частното стопанство, схващането за държавата като предприемач, макар да няма договорни връзки между държавата и нейните граждани.<sup>7</sup> Трябва да се отбележи, че като всяка стопанска дейност и дейностите от публичния сектор подлежат на количествена оценка, анализ и контрол, и логично е, че анализа на публичния сектор е много по-сложен и многоаспектен в сравнение с фирмения анализ.<sup>8</sup>

Подчертано е, че произвеждането и предоставянето на специфични блага и услуги от публичния сектор (държавата), и от недържавни организации, като: публичното управление, националната отбрана, личната и социална сигурност, образованието, медицинското обслужване, административни услуги и др., държавата “продава” на своите граждани, които заплащат тези блага посредством внасяните от тях в полза на държавата данъци<sup>9</sup> и символични административни такси, които на практика не покриват реалната стойност на публичната услуга. На тази основа данъците се третират като цена на предоставяните публични услуги и блага. Логичен е въпроса, кои от публичните блага, държавата предоставя на

---

<sup>6</sup> По Маринов, Е. 2017. Икономика на публичния сектор – лекционен курс. София. изд. ЕВМ. 138 с

<sup>7</sup> Пържанова, А. Особенности при осигуряването на средства за осъществяване на някои социални функции на държавата. e-Journal на ВСУ „Ч. Храбър“. Варна 2017. <https://ejournal.vfu.bg/pdfs/Aneliya%20P..pdf>

<sup>8</sup> Сред основните показатели за анализ и оценка на публичния сектор са икономичността, ефективността и ефикасността, като специално внимание се обръща на управленската и социална ефективност Вж. Конакчиев, Д., К. Андонова. Икономика на публичния сектор. УИ на ВСУ „Ч. Храбър“. В. 2012, с. 197-198

<sup>9</sup> Чл. 60 от Конституцията на Република България. Обн. ДВ. бр. 56/13.07.1991 г. посл. изм. ДВ бр.100/18.12.2015 г. (<https://lex.bg/laws/ldoc/521957377>), „гражданине са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество“.

своите граждани “безплатно” и финансира тяхното “производство” чрез събраните данъци?<sup>10</sup>

Разгледани са чистите публични блага, които се консумират индивидуално или колективно и ползването им може да се индивидуализира или персонифицира. Държавата осигурява чистите публични блага чрез самостоятелно производство и/или чрез предоставяне или възлагане на производството им на частни предприятия чрез държавни поръчки.

Представени са и смесените блага/ услуги, които не са напълно или чисто обществени и чието потребление в определена степен може да се индивидуализира или персонифицира, затова обикновено се дефинират като смесени блага.<sup>11</sup>

Авторът приема клубните блага и услуги, като разновидност на публичните услуги. Те се потребяват от индивиди с хомогенни предпочитания, които доброволно се асоциират в клубове. Държавата възприема и прилага клубните решения, за да повиши ефективността в предлагането и колективното потребление на някои частни и делими публични блага.<sup>12</sup>

Прави се обобщението, че при предоставянето на публичните услуги, за разлика от свободния пазар действа принципът на неизключване и несъперничество на консуматорите, което е предпоставка за висок инвестиционен риск и дълъг период на възвръщаемост, това възпрепятства предлагането им чрез пазара. Безспорно е, че се генерират големи външни ефекти от производството и потреблението на

---

<sup>10</sup> Пържанова, А, Особенности при осигуряването на средства за осъществяване на някои социални функции на държавата. e-Journal на ВСУ „Ч. Храбър“. Варна 2017. <https://ejournal.vfu.bg/pdfs/Aneliya%20P..pdf>

<sup>11</sup> Такива например са здравеопазването, образованието, социалното осигуряване и други.

<sup>12</sup> Примери за държавно регулирани клубове са: поддържане чистотата в населените места, предлагането и потреблението на комуналните услуги, поддържането на националната пътна мрежа с винетни и тол такси и други. Вж. Манлиев, Г. Клубни блага, клубни решения и обществено благосъстояние. Икономически и социални алтернативи, том 29, брой 1, 2023.

Достъпно

на:

<https://www.unwe.bg/doi/alternativi/2023.1/ISA.2023.1.01.pdf>

публични услуги. Рационализирането на потреблението на публичните услуги, на практика е невъзможно и нецелесъобразно и произтича както от споменатите особености, така и от обстоятелството, че те служат на висши обществени или национални цели и интереси.<sup>13</sup>

Обърнато е внимание, че при предоставянето на публични услуги е необходимо ефективно управление на държавните средства. Един от основните инструменти за осъществяване на тази дейност е организирането и провеждането на обществени поръчки.<sup>14</sup>

Подчертано е, че чрез обществените поръчки се определя посоката на разходите за множество дружества, осъществяващи дейността си в сектори от обществено значение, като електропроизводство и електроснабдяване, водоснабдяване, дейностите, свързани с добив и пренос на енергоизточници, оперирането с инфраструктура като летища и пристанища, пощенските услуги, обществения транспорт и др. Правилното, целесъобразно и последователно прилагане на правилата за обществените поръчки би довело до ползи и успешно преодоляване и справяне с възникващите противоречия и конфликти, както за публичните институции на национално и регионално равнище, така и за частния бизнес и гражданите.

Анализиран са установените от одитирания орган нередности, докладвани на Европейската комисия.<sup>15</sup> От направения анализ е показателно, че значителна част от общия брой грешки, нарушения и конфликти с административен характер, при разходването на средствата на ЕС се дължат на

---

<sup>13</sup> Публичният сектор трябва да осигури ресурси за производството и доставката на мериторични (достойни), блага и на демериторични блага, които обществото се стреми да ограничава Вж. Същност на финансите <https://finansi.dokumentite.com/art/syshtnost-na-finansite/87164/p3>

<sup>14</sup> Георгиева, И. Контрол законосъобразност на процедурите за обществени поръчки. София. 2020

<sup>15</sup> Анализ на установените от одитирания орган нередности, докладвани на Европейската комисия през 2022 г. Министерство на финансите ИА „Одит на средствата от Европейския съюз“. 2022. достъпно на: <https://aeuf.minfin.bg/bg/25>

неправилно прилагане на правилата за организацията и подготовка за възлагане на обществените поръчки.<sup>16</sup>

Процедурите по провеждане на обществени поръчки са определени като една от най-уязвими към корупционни практики дейности на всяко управление, като са съпроводени с възникване на множество конфликти. Като главна допирна точка между публичния и частния сектор, обществените поръчки осигуряват разнообразни възможности на участниците от двата сектора да пренасочат публичните финанси в частна изгода.

Изведени са същностните особености на обществените поръчки, като е прието определението, че *обществена поръчка е процес, съвкупност от точно определени и последователни действия, които спомагат за законосъобразно и целесъобразно придобиване на услуги и активи, посредством извършване на строителство, доставки или услуги, за обществени цели или за нуждите на публични възложители, а при секторни възложители – за изпълнение на секторни дейности.*<sup>17</sup>

Отбелязано е, че negliжирането на процедурите и правилата и неспазване на тяхната последователност може да доведе до извършване на незаконосъобразни действия, в резултат на което – до невъзможност за постигане на целите на възложителя на обществената поръчка.

От тук следва, че всяка промяна на правилата, описани в нормативната уредба, води до отклонение от желанието за ефективно разходване на публичните средства, а от там и до отклонение от същността на понятието „обществена поръчка“.

Представени са условията, редът, видовете, обектите и субектите на обществените поръчки, които са регламентирани

---

<sup>16</sup> С Решение № 498 на Министерския съвет от 11.07.2014 г. беше приета Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. и План за нейното прилагане

<sup>17</sup> По Павлова, М. Обществени поръчки – управление и контрол. УИ на УНСС. София. 2017



в Закона за обществените поръчки и Правилника за прилагането му.<sup>18</sup>

Разгледани са основните елементи на една обществена поръчка като е обърнато специално внимание на заявителя – физическото лице, чиято длъжност е изрично посочена в ЗОП и изрично е разпоредено нормативно да носи отговорността за прогнозиране, планиране, провеждане, приключване и отчитане на обществената поръчка. Това лице е определено от ЗОП като „възложител“<sup>19</sup>, особеното е, че тези лица освен с предоставената им от държавата власт, изпълняват публични функции, свързани със защита на обществения интерес, или извършват определени дейности с обществено значение. Нерядко избора на предмет на обществената поръчка е предпоставка за възникване на конфликти с административен характер, особено в случаите, когато не е отчетен обществения интерес.

Подробно са представени особеностите на възлагателния процес и кой „участник“ или „кандидат“ може да бъде „изпълнител на обществена поръчка“,<sup>20</sup> като са очертани някои предпоставки за възникване на конфликти с административен характер. Разгледани са обекта и предмета на една обществена поръчка, и е обърнато внимание, че в действащия ЗОП<sup>21</sup> не е предвидена легална дефиниция на понятието „обект“, което създава възможности за свободно тълкуване и често за неясно представяне на обекта в техническата спецификация за възлагане на обществена поръчка

Приема се, че държавните органи, които упражняват властнически правомощия по разходването на бюджетни

---

<sup>18</sup> Достъпни на официалния сайт на МРРБ <https://www.mrrb.bg/bg/zakon-za-obstestvenite-poruchki-pravilnik-za-prilagane-na-zakona-za-obstestvenite-poruchki/>

<sup>19</sup> Чл. 5 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>20</sup> 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>21</sup> Пак там

средства са активни субекти, а пасивни субекти на този вид финансови правоотношения са адресатите на властническото правомощие.

Ограничаване на административната конфликтност в разглеждания контекст е възможно чрез спазване на принципите за прозрачност и почтеност при провеждане на процедурите по възлагане на обществени поръчки; справедливо и равнопоставено отношението към кандидатите за изпълнители, и не на последно място – използваните държавни средства за финансиране на обществени поръчки да са в съответствие с набеязаните цели за развитие.

## **1.2. Административни аспекти на възникващите конфликти при предоставяне на публични услуги чрез обществени поръчки**

Във втория параграф на Първа глава е направен комплексен конфликтологичен анализ на публичния сектор, като са идентифицирани по-важните особености, които във висока степен определят конфликтността на административно-управленската среда и са обособени структурните особености на административния конфликт от една страна и от друга, са изведени конфликтните предпоставки на правната рамка при процедурите по обществени поръчки.

Безспорно е, че административните организации от публичния сектор имат за цел да реализират държавната политика и държавните интереси, да бъдат безпристрастни и деполитизирани и тяхното функциониране се гарантира от държавната власт.

Изведени са следните характеристики, които носят конфликтен заряд:

- Административните институции функционират съгласно закона и разписани нормативни актове, законово регламентиран щат и бюджет, които определят конкретния обект и предмет на дейност на съответната административна структура, както и права, отговорности, необходими компетенции и др. Конфликтен фактор са ограничените възможности за иновативност и за стимулиране на добре работещите и санкциониране на нискоефективните служители.

- Политическото влияние върху дейността на бюрократичните учреждения е пряко, което често е предпоставка за възникване на административни конфликти, поради политическите назначения на неподготвени кадри и честите нормативни промени. Политиците приемат и променят закони, определят бюджета, създават стратегии и програми за развитие, които отговарят на техните политически интереси. Следователно дейността на публичните учреждения е по-скоро политически, а не пазарно регулиран процес.

- Характерно за организационната структура е наличието на много йерархично зависими звена. Звената са йерархично обвързани, което създава строги процедури по вертикала при вземането на решение и определяне на поведението на служителите.

- В административните структури се извършва постоянен контрол и отчетност за дейността им. Ефектът от контрола оказва осезаемо демотивиращо въздействие върху дейността и на служителите и се изразява във формализъм и категоричен отказ от търсенето на иновативни възможности и поемането на инициативи за постигането на по-добри резултати.

- Липсва добре работещ механизъм и необходимия вътрешен капацитет, за извършването на оценка на въздействието от прилаганите политики за развитие и прогнозиране на потребностите от възлагане на обществени поръчки.

- Идентифицирани ва нарушения и пропуски в дейностите на общинските администрации, които носят силен конфликтен заряд, като са групирани в няколко категории.

Най-често идентифицираните нарушения са при осъществяване на процедурите по обществени поръчки, като почти три четвърти от общините допускат пропуски при изпълнението на тази дейност и създават постоянно ниво на конфликтност с административен характер.<sup>22</sup>

---

<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)

Безспорно е, че конфликтите са естествен спътник на развитието и стремежът за тяхното премахване или игнориране в повечето случаи води до задълбочаването им. Ясно е, че където има нови идеи и високи цели, има и противоречия. От своя страна административните конфликти се проявяват в административно-управленската среда на публичната сфера чрез взаимоотношенията вътре в административните звена, между тях и по йерархичната верига, както и с външни за нея субекти (граждани, граждански организации и НПО, представители на бизнеса, медиите и др.).

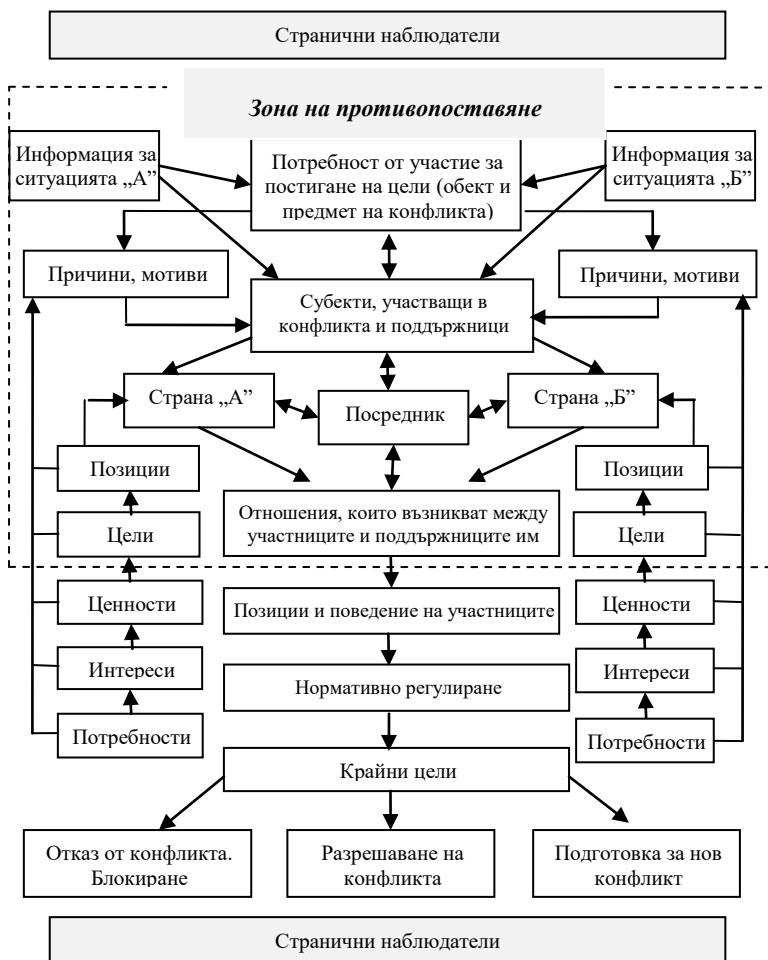
Представени са особеностите на административната конфликтология като специализиран раздел от науката конфликтология, който е ориентиран към търсене на подходящи методи и инструменти за изследване, прогнозиране и управление на конфликти с административен характер. Изяснени са обекта, предмета, целта и основните задачи на административната конфликтология и на тази база са изведени същностите особености на административния конфликт.

Подчертано е, че административният конфликт може да бъде функционален и да подпомогне дейността на административната структура, но може да бъде и дисфункционален и да доведе до: понижаване на личната удовлетвореност; влошаване на микроклимата и взаимоотношенията в звеното и с другите организационни единици; понижаване качеството и резултатите от извършената работа, формализъм и извършване на нарушения.

Обърнато е внимание, че при административния конфликт страните влизат в противоборство не само, когато е налице реален сблъсък на осъзнатите интереси, но и когато предполагат и/или очакват, че техните цели, потребности и права няма да бъдат удовлетворени/ защитени от съответната административната организация и/или служител. Субектите на административния конфликт имат регламентирани взаимоотношения и могат да си влияят взаимно в рамките на разписани правила и норми, но е необходимо да се подчертае,

че служителите обикновено прилагат властническите си правомощия.<sup>23</sup>

### Структура на административния конфликт



Фиг. 1. Основни структурни компоненти на административния конфликт<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Димитров, Д.В. Управление на конфликта. ИК „Марица“. Пловдив. 2005, стр.33.

<sup>24</sup>Източник Банкова, И. Административна конфликтология. УИ на ВСУ „Ч.Храбър“. Варна. 2019, стр.76

Изследването на структурните елементи на административния конфликт и разглеждането му като съдържание, комплекс от причини и мотиви; потребности и стремеж за постигане на целта; отношения и зависимости; позиции и поведение; и резултати, налага прилагането на комплексен подход. Схематично това е представено на фиг. 1.<sup>25</sup>

Обобщено е, че административният конфликт, обхваща административно-регулираните отношения, взаимодействия, и конфликтни противопоставяния, от една страна между административните звена и органите на държавната власт, които администрацията е призвана да подпомага и от друга страна, с гражданите и юридическите лица, клиенти на публични услуги в техните разнообразни взаимоотношения и взаимодействия.<sup>26</sup>

\*\*\*

Административната система е изправена пред решаването на редица сложни проблеми, посочени във всички официални документи – стратегии, програми, указания. Наблюденията показват, че тези проблеми често ескалират и имат публично проявление изразяващо се в конфликтни противопоставяния в различните сфери на обществения живот и дейност на административно-управленския апарат. Независимо от опитите да бъдат омаловажени, административните конфликти са факт, те съществуват във всички взаимоотношения и дейности на административната система, като особено силно проявление имат при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

### **1.3. Дисонансите на капацитета на публичния сектор и на правната рамка като конфликтен агент**

В третия параграф на Първа глава е разгледана ролята на публичния сектор и държавната администрация в развитието

---

<sup>25</sup> Банкова, И. Административна конфликтология. УИ на ВСУ „Ч.Храбър“. Варна. 2019, стр 76

<sup>26</sup> Дефиницията на „административен конфликт“ е предложена от Иванка Банкова, Вж. Банкова, И. Административна конфликтология. УИ на ВСУ „Ч.Храбър“. Варна. 2019, стр. 81

на икономиката, социалната сфера и обществените отношения, както и за функциониране на държавни апарат на централно и местно ниво,<sup>27</sup> като е обърнато внимание, че нейната структура, визия, компетентност, коректност 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 икономиката.

Представени са правото на добро управление и добра администрация като форма на народния суверенитет, върху който се изграждат всички други принципи на новата история на човечеството.

Подчертано е, че 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>28</sup>

Обърнато е внимание, че подпомагането на публичния сектор за по-ефективното извършване на дейността му, е не само технически въпрос, свързан с обучение на администратори-чиновници, а се отнася и до това как си взаимодействат публичните институции с бизнеса и с обществеността. Очертани са дисонанси на административния капацитет, които създават следните предпоставки за възникване на административни конфликти, особено силно изразени при осъществяване на дейностите свързани с обществените поръчки, а именно:

- сложни и неясни организационни процедури;
- неясно определяне на поверените задачи между управляващите органи (възложител) и административните звена;
- слаби механизми за управление на мениджърите, отговорни за изпълнението, контролиране на корупцията и

---

<sup>27</sup> Има се предвид целия административен апарат, не по смисъла на Закона за държавния служител. Обн. ДВ. бр.67/27.07.1999 <https://iisda.government.bg/regulatory>

<sup>28</sup> Качество на публичната администрация. Европейски семестър – тематичен информационен документ. <https://ec.europa.eu/info/sites>

избягване на неправомерното политическо влияние върху планирането на обществени поръчки, както и при назначаването на служители;

- липса на подходящо квалифициран и опитен персонал, текучество на персонала;

- липса на 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.<sup>29</sup>

Посочените дефицити имат характерни проявления и при предоставянето на публични услуги чрез управление и изпълнението на обществени поръчки. Обърнато е внимание, че една от основните задачи на държавните структури е да осигуряват добро управление на публичните средства. Обществените поръчки са един от подходящите методи за това и би трябвало да се основават на принципите на конкуренция, ефективност и прозрачност. В България, обаче, целият процес е опорочен от недобри решения, корупция, неефективност и злоупотреби, а доказателствата за порочите се виждат в ежегодните доклади на български и международни институции, в анализи на неправителствени организации и на медиите.

Очертани са съществени конфликтни предпоставки в разписаните в ЗОП различни етапи на процедурите по обществени поръчки. Още в началния етап на осъществяване на една обществена поръчка често се допускат грешки и нарушения от възложителя, които носят силен конфликтен заряд като:<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Недостатъчния управленски и административен капацитет е перманентно условие за възникване на конфликти, особено когато е наложително да се вземат бързи и компетентни решения Вж. 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. Достъпно на: <https://dlib.unisvishov.bg/bitstream/handle/>

<sup>30</sup> Публичност и прозрачност при обществените поръчки. Спазват ли се принципите за публичност и прозрачност в новия Закон за обществените



- некоректно посочени данни за количеството и обема на дейностите, които предстои да бъдат извършени, 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;

- некоректно определени срокове за закупуване и подаване на документацията, т.е. неотчитане например, че срокът изтича 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, които често не са съобразени с предмета на поръчката.<sup>31</sup>

Изведени са по-съществените предпоставки за възникване на административни конфликти поради извършени нарушения от страна на възложителя като: 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

---

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>31</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)

правни основания за тяхното дисквалифициране.<sup>32</sup> 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.

Анализът на разписаните в закона процедури показва несъответствия с целите по отношение на основните понятия и методи за възлагане, яснотата на процедурите, коректността на информацията и отчетността на похарченото пред обществото, тъй като обикновено обществените разходи бележат ръст за сметка на влошеното качество на услугите. Нарушаването на принципите за икономичност, ефективност и ефикасност при предоставянето на публични услуги и на публичността и прозрачността още в основите на закона е изначална предпоставка за възникване на административни конфликти.

От казаното до тук е видно, че публичната сфера се характеризира с конфликтност на средата по цялата съвкупност от административни отношения и взаимодействия, а в резултат на несъвършенства на правната рамка, предпоставки за възникване на административни конфликти могат да се идентифицират на всички етапи при процедурите по обществени поръчки.

*В резултат от анализа в Първа глава могат да се изведат следните изводи и резултати:*

- Систематизирани са теоретичните постановки за публичните блага и услуги и са представени административно-правните характеристики на обществените поръчки;
- Идентифицирани са конфликтните потенциали на административните структури от публичния сектор и са очертани конфликтни предпоставки свързани с

---

<sup>32</sup> Цанков, Г. Конфликтни потенциали на публичния сектор при осъществяване на процедурите по възлагане на обществени поръчки. Е-  
Journal на ВСУ „Ч. Храбър“. Варна. 2021. Достъпно на:  
[https://ejournal.vfu.bg/pdfs/Георги%20Цанков.%20КОНФЛИКТНИ%20ПОТЕНЦИАЛИ%20НА%20ПУБЛИЧНИЯ%20СЕКТОР%20ПРИ%20ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ%20НА%20ПРОЦЕДУРИТЕ%20ПО%20ВЪЗЛАГАНЕ%20НА%20ОБЩЕСТВЕНИ%20ПОРЪЧКИ%20\(ВСУ\).pdf](https://ejournal.vfu.bg/pdfs/Георги%20Цанков.%20КОНФЛИКТНИ%20ПОТЕНЦИАЛИ%20НА%20ПУБЛИЧНИЯ%20СЕКТОР%20ПРИ%20ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ%20НА%20ПРОЦЕДУРИТЕ%20ПО%20ВЪЗЛАГАНЕ%20НА%20ОБЩЕСТВЕНИ%20ПОРЪЧКИ%20(ВСУ).pdf)

администрирането и управлението на предоставяните публични услуги чрез обществени поръчки;

- Обогащено е съществуващото теоретично знание в областта на административните конфликти;

- Изведени са дефицити на капацитета на публичния сектор и несъвършенства на правната рамка регламентираща осъществяването на процедури по възлагане на обществени поръчки, които се характеризират със силен конфликтен заряд.

## **ВТОРА ГЛАВА. Методология за анализ и оценка на конфликтните потенциали при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки**

Във втора глава е представена методология за изследване и анализ на конфликтните потенциали на средата и е предложена методика и алгоритъм за проучване на конфликтните предпоставки с административен характер при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки. Идентифицирани са ключовите фактори и бариери за успешно управление на възникващите административни конфликти. Очертани са алтернативи за повишаване на административния капацитет и за изграждане на потенциал за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

### **2.1. Методика и алгоритъм за изследване на конфликтните предпоставки с административен характер при предоставянето на публичните услуги чрез обществени поръчки**

Първият параграф на Втората глава е посветен на изследването на конфликти с административен характер, възникващи при взаимоотношенията на публичния сектор с външни публики при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

Отбелязано е, че независимо от провежданите реформи и модернизация на административната система, остава закостенялото ѝ отношение към конфликта като деструктивно явление и официално не се приема неговото съществуване. Подчертано е, че обикновено се избягва да се акцентира върху изследването на особеностите на административния конфликт

като социално и още по-малко като административно явление, особено при обществените поръчки.

Представени са използваните изследователски методи за получаване на комплексна информация за причините за възникване, проявленията и резултатите от административните конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки. Обърнато е внимание, че структурата на емпиричното изследване на административните конфликти е съобразена със следната технология на действие: подготовка на изследването: провеждане; обработка на емпирични данни и анализ на конфликтологичната информация; теоретични обобщения и практико-приложни изводи.

Очертана е актуалността на изследвания проблем, обусловена от факта, че в условията на непрекъснати нормативни и социални промени на външната и вътрешната среда, политическа нестабилност, променящи се изисквания на ЕС и повишени очаквания на гражданите, бизнеса и юридическите лица, публичните организации функционират в сложна конфликтна среда. Изтъкната е изключителната важност на „доброто управление“ и „добрата администрация“ за просперитета на страната, на нейните граждани и бизнес. Посочено е, че възникващите административни конфликти, с тяхната сила и динамика, оказват пряко и косвено негативно въздействие върху социално-икономическия климат и развитието на бизнеса и на страната като цяло.

Представени са обекта и предмета на емпиричното проучване – *обект* на изследването са служители в административните структури, които планират, организират и провеждат и процедурите по възлагане на обществени поръчки за предоставяне на публични услуги, и бизнес организации, които са взаимодействали с административните структури като изпълнители или са кандидатствали за изпълнители на обществена поръчка. *Предмет* на изследването са конфликтните потенциали на административната среда и възникващите конфликти с административен характер при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки. По-подробно внимание е обърнато на: негативните нагласи, неудовлетвореността от

регламентацията на извършваната дейност и честите нормативни промени, недостатъчният капацитет, взаимоотношенията и облагодетелстването от служебното положение, проблемите, връзките и зависимостите при изпълнение на процедурите по обществени поръчки.

*Целта* на емпиричното изследване е да събере необходимата информация и да се установи механизма за възникване на административния конфликт при изпълнение на процедурите по обществени поръчки от мотивите и причините за възникване, етапите през които преминава, факторите, които оказват влияние върху развитието му резултата от конфликта. На база на събраната емпирична информация и последващ анализ, следва да се идентифицират ключовите фактори и бариери пред успешното управление на конфликтите, и да се очертаят възможности и предложат алтернативи и инструменти за успешно управление и превенция на възникващите административни противоречия и конфликти при предоставянето на публични услуги чрез изпълнение на обществени поръчки.

Реализиране на поставената цел в изследването на административния конфликт може да се постигне с решаване на следните основни задачи:<sup>33</sup>

- да се проучат мотивационната структура и причините за възникване на административния конфликт, реалните форми на проявление и особеностите на предконфликтната ситуация в процедурите по обществени поръчки;

- да се изследват факторите, които оказват влияние върху осъзнаване интересите на субектите и причините да участват в административен конфликт;

- да се характеризират отношенията в релацията „възложител-изпълнител” и връзката с интензивността на съвместната дейност в процедурите по възлагане и изпълнение на обществени поръчки на участниците в конфликта;

- да се установи какви са нагласите на страните при открит административен конфликт за прекратяване или

---

<sup>33</sup> Подобна формулировка е предложена от Димитър В. Димитров, Вж. Димитров, Д.В. Управление на конфликта. ИК „Марица”. Пловдив. 2005, с. 161.

продължаване на конфликта, както и склонността им да приемат участието на трета страна и при какви условия;

- да се изяснят стратегиите и тактиките на поведение на участниците в конфликта, свързани с неговото управление и разрешаване;

- да се идентифицират възможностите и предложи приемлива алтернатива и инструменти за превенция и разрешаване на конфликти с административен характер при процедурите по възлагане и изпълнение на обществени поръчки.

*Хипотези на емпиричното изследване:*

- Конфликтологичната природа на публичната сфера и наследената философия да упражнява превъзходството си като по-силна страна, е първопричина за възникване на административни конфликти.

- Сложната йерархична организационно-управленска структура на административните звена, както и несъвършенствата на правната рамка и регламентираните функциите на административните структури се явяват конфликтен фактор .

- Неспазването на етичните норми и лична почтеност, недостатъчен административен капацитет, както и недобрата административната култура и комуникативни умения са фактор за възникване и бариера за преодоляване на конфликти с административен характер при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

- Възникващите конфликти с административен характер могат да бъдат катализатор на отношенията в процедурите по възлагане и изпълнение на обществени поръчки и източник за развитие на административната структура чрез концептуални промени.

Формулираните хипотези са аргументи за доказване на влиянието на множество предпоставки и фактори за възникване и развитие на административни конфликти и конфликтни ситуации при процедурите по възлагане и изпълнение на обществени поръчки.

Изследването е фокусирано върху показателите степен на формалност/ неформалност, кариерно израстване, работно поведение, недостатъчен административен и управленски

капацитет, приемане на противоречията и конфликтите в административна среда.

Методиката на изследването е разгърната на няколко нива. Проведено е проучване с анкетна карта. Изготвени са две анкетни карти, в които са включени въпроси обхващащи посочените направления отнасящи се до елементите, предпоставките, показателите, функциите и възможностите за управление на административните конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки. Едната анкетна карта е проектирана за изследване на заложените показатели за конфликтност на административни структури в публичния сектор от гледна точка на служителите, а другата – от гледна точка на представители на бизнеса, участвали или кандидати за изпълнители на обществени поръчки.



Фиг. 2. Алгоритъм на изследването<sup>34</sup>:

<sup>34</sup> Източник: Банкова, И. Административна конфликтология. УИ на ВСУ „Ч.Храбър“. Варна. 2019

*Второто ниво* предполага разработване на предположения и тестване на сценарии за използване на подходящи стратегии на поведение като надежден инструмент за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

Събраната първична информация е статистически обработена чрез използването на методите вариационен анализ, алтернативен анализ, корелационен анализ, графичен анализ.

Представена е социално-демографската характеристика на изследваните 397 лица, представители на големи общини – 114 служители и 178 представители на бизнеса; респонденти от малки общини – 46 служители и 59 представители на бизнеса.

\*\*\*

Предложената методика за „Проучване на конфликтните предпоставки с административен характер при предоставянето на публични услуги, чрез обществени поръчки” е конкретизация на методологията и включва подбрани приложими методи и техники за изследване, с което способства за оформянето на своеобразна диагностична карта на конфликтната среда и за очертаване на възможности за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки

## **2.2. Проучване на ключови фактори и бариери за успешно управление на административни конфликти при обществени поръчки.**

Вторият параграф на Втора глава представя резултатите от анкетното проучване и независимо от недостатъците на анкетния метод по отношение на субективизма и представителността на извадката, получените резултати дават възможност за извличане на необходимата информация за многопластов анализ на административната конфликтност. В някои от случаите, анкетното проучване е проведено под формата на интервю. За провеждане на проучването са изготвени две анкетни карти. Тематичният обхват на първата анкетна карта включва въпроси насочени към изследване на



конфликтния потенциал на публичния сектор. Картата включва 30 въпроса. Втората анкетна карта съдържа 20 въпроса и има за цел да идентифицира административните конфликти при участието на бизнеса в процедури по обществени поръчки.

Изследването е проведено в периода м. май 2022 – м. октомври 2022 г. Обработката на първичните данни е направено през м. ноември – декември 2022 г. и е основа за изведените обобщения и изводи.

Емпиричното проучване е извършено на териториален принцип в Южен централен район. Избраните административни звена имат характерните параметри на децентрализирани и деконцентрирани структури. Подбрани са представители на бизнеса, които са участвали или само са кандидатствали в процедури за предоставяне на публични услуги чрез обществени поръчки. Към подбраните респонденти е приложена представената в предходния раздел методика.

Респондентите, които участват в изследването са представители на:

- Областна администрация Пловдив;
- Областна администрация Пазарджик;
- три Дирекции „Обществени поръчки“ от големи общини;
- административни структури от четири малки общини;
- 149 фирми от сферата на строителство вкл. и строителни и инертни материали, монтажни и ремонтни дейности, доставка на горива, транспорт, фармацевтика, КИТ, производство и доставка на храни, напитки, работни облекла и обувки.

Административните структури и представителите на бизнеса от големи община осъществяват дейността си на територията на Пловдив, Пазарджик и Асеновград. Административните звена и представителите на бизнеса от малки общини, са позиционирани в общините Куклен, Марица, Перущица и Родопи.

Избраните структурни единици са малка част от огромната съвкупност от разнообразни бизнес структури, но

чрез прилагане на съответната методика, има възможност да се изведе концептуално-практическа ориентация за конфликтните взаимодействия с административните звена при участие в процедури по обществени поръчки за предоставяне на публични услуги.

Проучването обхваща 397 лица както следва: представители на големи общини – 114 служители и 178 представители на бизнеса; респонденти от малки общини – 46 служители и 59 представители на бизнеса.<sup>35</sup>

Резултатите от анализа на първия интегриран показател дават основание да се потвърдят хипотезите А и Б: че, „Конфликтологичната природа на публичната сфера и наследената философия да упражнява превъзходството си като по-силна страна, е първопричина за възникване на административни конфликти“; и че „Сложната йерархична организационно-управленска структура и несъвършенствата на правната рамка и регламентираните функции на административните структури са конфликтен фактор“.

Анализът на резултатите от втория и третия интегриран показател дават основание да се потвърди работна хипотеза „В“, че „Неспазването на етичните норми и лична почтеност, недостатъчен административен капацитет, както и недобрата административната култура и комуникативни умения са фактор за възникване и бариера за преодоляване на конфликти с административен характер при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки“.

Анализът на резултатите от четвъртия интегриран показател потвърждават работна хипотеза „Г“, че „Недостатъчният административен и управленски капацитет са основни предпоставки за конфликтни проявления.“ Изследваните административни звена от големите общини имат някои дефицити по отношение на специфични компетенции, докато при служителите от малките общини основния дефицит е по отношение на административния и управленски капацитет, което е постоянен конфликтен фактор

---

<sup>35</sup> Реалните участници в проучването са 410, но има 13 анкетни карти, които не могат да бъдат взети под внимание.

Резултатите от анализа на петия интегриран показател от всички анкетирани административни служители, не потвърждава работна хипотеза „Д“, че възникващите конфликти с административен характер могат да бъдат катализатор на отношенията и източник за развитие на административната структура чрез промени. Изследваните административни структури приемат конфликта като нежелано явление, което пречи на работата от една страна, а от друга, считат, че административния конфликт е управленски инструмент и стил на административните ръководители.

### **2.3. Алтернативи за изграждане на потенциал за управление на конфликти при възлагането на обществени поръчки**

Третия параграф на Втора глава е посветен на търсенето на възможности за изграждане на потенциал за повишаване на компетентността на служителите работещи в сферата на обществените поръчки и на възможностите за повишаване на ефективността на изразходваните публични средства, в т.ч. и от Програмите и фондовете на ЕС, при предоставяне на публични услуги чрез обществени поръчки. Обърнато е внимание, че изразходваните финансови ресурси могат да стимулират бизнеса на съответната територия и да подпомогнат изпълнението на общинските стратегии за развитие. В същото време при взаимодействието на администрацията с бизнеса, както бе доказано в предходния параграф възникват множество противоречия, които са предпоставка за реални административни конфликти.

Изведените резултати от емпиричното проучване недвусмислено показват, че голяма част от възникващите административни конфликти произтичат от недостатъчен административен, експертен, финансов и технически капацитет както от страна както на администрацията, така и на бенефициентите. В резултат на това, се допускат множество грешки, поради които е реален риска направените разходи от изпълнителите на обществени поръчки да не бъдат верифицирани навреме, въпреки изпълнените дейности.

Представени са анализите от национални проучвания за индекса на административния капацитет, които също показват съществен спад за 2022 г. Посочени са кризите, които са една от причините за това състояние<sup>36</sup> и е подчертано, че повишаването на административния капацитет е от решаващо значение за функционирането на страната ни. Не на последно място, не малко добри политики и управленски решения вкл. и в сферата на обществените поръчки, са провалени от липса на капацитет, което логично води до конфликти с административен характер.

Подчертано е, че подходяща алтернатива за изграждане на капацитет за работа по обществени поръчки на административните служители е провеждането на специализирани обучения. Повишаване на професионалната квалификация е възможно по естествен начин да се намали административната конфликтност, тъй като се предполага, че допусканите грешки и забавяния на процедурите поради некомпетентност предстои да бъдат значително по-малко. Допълнителна добавена стойност от придобитите умения е намаляване на конфликтните потенциали на публичната сфера, ограничаване на административните конфликти и повишаване на доверието в администрацията.

Очертани са основните направления, в които е необходимо да се провеждат обучения за повишаване на административния и експертен капацитет, са:<sup>37</sup>

- повишаване на дигиталните умения за администриране на електронни обществени поръчки като електронно управление, информационна грамотност, работа

---

<sup>36</sup> Като външно-политическата криза, предизвикана от войната в Украйна, вътрешно-политическата, поради липсата на редовно правителство с постоянни приоритети и липсата на Народно събрание, което води до забавяне приемането на важни за страната закони. Не на последно място са и енергийната криза, повишаващата се инфлация, както и продължаващата пандемия от Ковид-19. Вж. Национално проучване установи: Административният капацитет на държавната администрация спада. Достъпно на: <https://www.unwe.bg/bg/news/27389/национално-проучване-установи-административният-капацитет-на-държавната-административна-служба.html>

<sup>37</sup> Годишен доклад 2022. АОП. Достъпно на: [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2023/06/GD\\_2022.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2023/06/GD_2022.pdf)

във виртуална среда и електронен документооборот, защита на личните данни и др.

- рутинните дейности за развитие на капацитет за подобряването им;

- коректно предоставяне на необходимата информация относно насоки за поръчки, указания и уеднаквени практики чрез официалните уеб сайтове на възложителите;

- дейности за развиване на капацитет и повишаване на знанията в сферата на публичните финанси и икономиката, за осигуряване на ефективност на разходваните публични средства;

- продължаващо развитие на уменията в сектора и задържане и подобряване на знанията за институционалната рамка на АОП и на други органи по обществените поръчки;

- професионализация на сектора за обществени поръчки, като кариерното планиране и развитие, разработването на програми за обучение по общи и конкретни теми и за работещи механизми за удостоверяване и стимули за служителите в системата по обществени поръчки;

- иновации и устойчиво развитие в т.ч. социални иновации, научноизследователска дейност, кръгова икономика и устойчиви политики и практики;

- комуникативни умения и умения за водене на преговори, емоционална интелигентност и конфликтологична компетентност.

Подчертано е, че добре управляваните обществени поръчки могат да имат съществена роля за насърчаване на ефективността на публичния сектор и установяване на доверие сред гражданите. Това е основен стълб на стратегическото управление и предоставянето на услуги на правителствата.

Установено е, че за да може да се отговори ефективно на нуждите за изграждане на капацитет, следва да се обърне внимание на разработването на подходяща политика за изграждане на капацитет и укрепване на човешкия капитал, участващ в процеса на възлагане на обществени поръчки. Това може да се осъществи чрез подобряване на обучението, кариерно управление, осигуряване на инструменти и

методологии в подкрепа на подходящи професионални практики в областта на обществените поръчки.<sup>38</sup>

Обърнато е внимание, че основния доставчик на обученията е Институтът по публична администрация (ИПА).<sup>39</sup> Представени са някои от функциите на ИПА, като държавна институция, която осигурява централизирано обучение на държавни служители от всички нива (централно, регионално и местно) на публичната администрация в България. Темите на обучение включват промени в съответното законодателство, методически указания и споделяне на добри практики.

В контекста на изграждането на капацитет за възлагане на обществени поръчки, електронното обучение се явява полезен инструмент за професионализация на служителите в областта на обществените поръчки като дава възможност за засилване на професионалното им развитие и повишаване на техните знания и умения. Освен това платформите за електронно обучение могат да служат и като инструмент за различни дейности за популяризиране и разпространение на информация и добри практики.

Отбелязано е, че с въвеждането на електронните обществени поръчки, в началото на 2020 г. АОП провежда редица обучения за работа с ЦАИС. От съществено значение за развиване на административен капацитет е и управление на знанията. АОП е оправомощена от Закона за обществените поръчки да предоставя методологическо ръководство и подкрепа и тази нейна функция се оценява положително от възложителите. АОП изпълнява своите методически и

---

<sup>38</sup> Това би било до голяма степен в съответствие с Препоръката на ЕК за професионализация на обществените поръчки. Вж. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>

<sup>39</sup> Институтът е създаден по Закона за държавния служител и функционира като изпълнителна агенция към Министерски съвет на Република България. Целевите групи на провежданите обучения са заинтересовани страни като Агенцията по обществени поръчки, Сметната палата, Агенцията за държавна финансова инспекция, Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ и Върховният административен съд предоставят експерти за обучители в рамките на курсовете, организирани от ИПА, като наред с това организират целенасочено обучение за експерти, работещи в техните области. <https://www.ipa.government.bg/>

насочващи функции като дава отговори на постъпилите официални запитвания от страна на възложителите относно тълкуването на действащото законодателство и признава ролята си по отношение на застъпничеството и комуникацията на добри практики, макар и не изрично определена в законодателството.

Представена е необходимостта от сътрудничеството с международни организации, между възложителите в даден регион, с отделна или всички държави-членки на ЕС за повишаването на административния капацитет, което може да придаде огромна добавена стойност за постигане на конкретни цели на политиките в областта на обществените поръчки, включително обмен на знания, иновативни инструменти за обучение, професионализация и сертифициране на експерти по обществените поръчки

Посочени са някои от основни инструменти за постигане на очертаните алтернативи за осигуряване на ефективност и изграждане на капацитет за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки прилагани от АОП: поддържане на гореща линия за въпроси и отговори, както и на актуален списък с експерти в областта на обществените поръчки, разработването на наръчници с актуална информация, също така стандартизация и професионализация, за ефективно провеждане на процедурите по обществени поръчки.

#### *Изводи и резултати от Втора глава:*

- Предложена е методика и алгоритъм за емпирично изследване на конфликтните потенциали на административни структури от публичния сектор при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

- Идентифицирани са конфликтните предпоставки вътрешни и външни и е очертан ефекта, който имат върху административните дейности по осъществяване на процедурите по възлагане на обществени поръчки.

- Изведени и систематизирани са бариери и ключови фактори за успешно управление на административните конфликти.

- Очертани са основните причини за намаляването на административния капацитет през 2022 г. по отношение на спазване на лична почтеност и професионална етика от служителите и ръководители в сферата на обществените поръчки.

- Аргументирани са предложените алтернативи за изграждане на потенциал за управление на конфликти с административен характер при възлагането на обществени поръчки, като е подчертана ролята на обучението за повишаване на капацитета на служителите, работещи по обществени поръчки

### **ТРЕТА ГЛАВА. Концептуална визия за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки**

#### **3.1. Научно-приложни методи и инструменти за управление на административни конфликти при процедури за възлагане на обществени поръчки**

Трета глава е посветена на резултатите от проучването, на база на които са предложени научно-приложни методи и инструменти за управление на административните конфликти, представени са възможностите на контрола за регулирането им и е предложен концептуален модел за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

В Първия параграф на Трета глава са представени подходящи, според автора, научно-приложни методи и инструменти за управление на административни конфликти в разглеждания контекст.

Представен е процесът по управление на конфликти и е обърнато внимание, че е целенасочено въздействие върху динамичния характер на конфликта, съобразно с това, какви са целите на административната структура – да разруши, или да развива взаимоотношенията. Обърнато е внимание, че управлението на административни конфликти обикновено се основава на: принципите на компетентност и принципите на сътрудничество и компромис

Представени са научно-приложни концепции за управление на административни конфликти, които съдържат



базови идеи за работа с конфликтите с административен характер и показват различни гледни точки и възможности за тяхното управление. Става ясно, че административните конфликти подлежат на регулиране и, че е необходимо да се обръща специално внимание на техния потенциален деструктивен характер, както и на ефектите, които оказват върху публичния сектор. Важно значение за успешната работа с административните конфликти имат ясно дефинираните правила и норми (етични, поведенчески, правни), добрата комуникация, както и прилаганите преговорни процедури. Също така управлението на административните конфликти предполага извършването на дейности и използването на методи, стратегии, стилове на поведение, които да спомагат за контролирането, ограничаването, разрешаването, предотвратяването или провокирането на конфликтите с административен характер възникващи при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки, за да се намалят разрушителните последици, да се разрешат дълго отлагани проблеми или да се осъществят радикални промени.<sup>40</sup> Успешното управление на процедурите по обществени поръчки предполага изследване и анализиране на съществуващите предпоставки за пораждаването и развитието, и евентуалните последици от конфликта.<sup>41</sup>

Разгледани са основните особености на процеса на управление на административните конфликти, като целенасочена дейност, която се осъществява в няколко направления – диагностика (анализ на състоянието); прогнозиране и предотвратяване (оценка на тяхната функционална насоченост); профилактика (минимизиране на

---

<sup>40</sup> Според Димитър Й. Димитров, „Действията по управлението и разрешаване на конфликти, не могат да бъдат дефинирани като самоцел, или например като „излишна“ управленска дейност. Тези действия са съставна част от дейността по управлението изобщо, които повишават ефективността на всяка организация.” Вж. Димитров, Д.Й. Конфликтология. С. 2004. с. 163.

<sup>41</sup> Наталия Гришина, отбелязва, че „много често се използва понятието „урегулиране на конфликта”, но въпреки това концептуалните граници на управлението на конфликта остават нестабилни...” Вж. Гришина, Н.В. Психология конфликта. СПб. 2008. с. 336.  
[http://www.law.vsu.ru/structure/criminalistics/books/grishina\\_psy\\_conf.pdf](http://www.law.vsu.ru/structure/criminalistics/books/grishina_psy_conf.pdf)

възможностите за възникване); предупреждение (или стимулиране на конфликта); регулиране и разрешаване на конфликта.

Обърнато е внимание, че административния конфликт е сложно и многоаспектно явление, поради което е необходимо, независимо от ранга, ръководителите да притежават конфликтологична компетентност, т.е. най-общи знания за същността на конфликтите, механизмите на тяхното възникване, обясняване, управление и разрешаване. Съществено значение за протичането и начина на приключване на даден конфликт имат избраните от участниците в конфликта стратегии и методи за неговото управление и разрешаване.<sup>42</sup> Има се предвид начина, по който се организира и провежда управлението на административния конфликт, с цел приключването му с решения, които частично или в по-голяма степен удовлетворяват страните и не уронват имиджа на публичния сектор.

Важно уточнение е, че класическите структурни инструменти за въздействие върху конфликтни ситуации в публичната сфера са свързани с властовите правомощия на ръководителите и разписаните процедури във вътрешните правилници и нормативните документи. Недостатък на административните процедури и правила са ограничените възможности за поощрения както и възможностите на ръководителите да изменят конфликтната мотивация на служителите като влияят върху техните потребности и интереси с меки административни мерки, като поощрения от различен характер, възможности за по-бързо израстване в кариерата, материални бонуси и др.<sup>43</sup>

Резултатите от изследването показват, че в административно-управленската практика, обикновено се прилага т.нар. *експертен метод*, който най-общо се изразява в намесата на ръководителя на административната структура в конфликтните взаимодействия между страните за търсене на

---

<sup>42</sup> Стоянова, М. Конфликтите през призмата на социологията. ИК – УНСС. С. 2014. Стр 1. 122.

<sup>43</sup> Банкова, И. Административна конфликтология. УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“. Варна. 2019, стр. 140

съгласие и взаимно приемливо решение обикновено чрез преговори, но от позицията на управленските компетенции и авторитет. Този инструмент е най-често приложим, при възникване на конфликтни ситуации между административни служители и представители на бизнеса, кандидати за изпълнители по обществени поръчки.

Подходящ инструмент за разрешаване на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки е коучинга, тъй като при него фокусът е върху емоционалната връзка, изразяваща се в разбиране и оказване на подкрепа, особено за промяна на мотивацията и нагласите, както и на отношението към конфликта на участниците, тъй като предоставя възможност за конструктивна обратна връзка.<sup>44</sup>

Установено е, че повечето от възникващите конфликтни процеси при осъществяване на дейностите свързани с обществените поръчки, имат определена стабилност и повторяемост. Изследването на административната конфликтност, предоставя необходимата информация, конкретни стойности и измерими показатели, на основата на които е подходящо да се премине към реинженеринг на административните процеси. Обърнато е внимание, че за разлика от функционалната ориентация на административната дейност, реинженерингът изисква насочване към процеса на обслужване на гражданите и бизнеса, и поради това има потенциал да предизвика радикална промяна в модела на поведение и мислене на администрацията.<sup>45</sup> Подчертано е, че без внедряване на съвременни информационни и комуникационни технологии реинженерингът е трудно приложим.

---

<sup>44</sup> „Същността на коучинга като управленски инструмент се изразява в отключване на потенциала на служителите, за да се максимизира тяхната успеваемост.” Вж. Христова, Е. Коучингът като инструмент за повишаване на ефективността на мениджмънта и лидерството в организацията. Сборник с доклади от Международна научна конференция „Посткризисно управление в бизнеса”. ХТМУ. С. 2015.

<sup>45</sup> Ангелов, К. Реинженеринг на стопанските процеси. Изд. на ТУ – София. С. 2008. с. 10-12.

Посочено е, че преодоляването на изведените несъвършенства и недопускане превръщането им в конфликтна предпоставка, изисква създаването на общ концептуален модел за информационно осигуряване на административното обслужване и конкретна технологична реализация на административните процеси. Това може да се осъществи чрез съвременно прехвърляне на някои от процесите и административните услуги на външни изпълнители, чрез аутсорсинг на административни дейности и услуги. Представени са и потенциалите на аутсорсинга, като особено подходящ за подобряване дейността на администрацията в две направления – повишаване на качеството на административните функции и процеси, и понижаване на разходите за тяхната реализация, което е предпоставка за намаляване на нивото на конфликтност на средата.

Представен е и най-мощният, според автора, инструмент за управление на административни конфликти, възникващи при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки, а именно електронното управление. Електронното управление е не само дигитализация на административните процеси, а цялостна промяна на административно-управленския модел. Електронният обмен на документи е все по-сигурен, извършва се в контролирана е-среда и документите са гарантирани с електронен подпис. Времето на изпращане, получаване и регистриране на документа може да бъде проследено на база регистриран профил. По този начин се повишава контрола върху институциите, както от страна на потребителите, така и между самите административни звена. Електронният документооборот както бе споменато има и антикорупционен ефект, особено при обществените поръчки, като по естествен начин ограничава потенциалите за възникване на конфликти.

\*\*\*

Ефективността на прилаганите различните научно-приложни методи, подходи и инструменти за управление на конфликти с административен характер в дейността на административни структури от публичната сфера, при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки

се определя от спецификата на конкретната ситуация, организационната култура и спазване на етични норми, от стила и техниките на управление на ръководството, от личните качества както и от административната и конфликтологична компетентност на участниците в административни конфликти с административен характер.

### **3.2. Контролът, като инструмент за регулиране и превенция на административни конфликти възникващи при процедури за обществени поръчки**

Вторият параграф на Трета глава представя възможностите на инструмента на контрола като коректив на възникването на административни конфликти.

Установено е, че в България, независимо от напредъка и повишаващата се прозрачност, обществените поръчки продължават да се характеризират с високи нива на конфликтност и корупционен риск. Съществен е броят на грешките, нарушенията и възникващите конфликти с административен характер по целия процес от планирането, организирането, възлагането до изпълнението и отчитането на процедурите по обществени поръчки, регистрирани от контролните агенции. Същевременно липсва ефективен контрол и административно преследване и производство, а наказателните дела са малко на брой и насочени към ниските управленски равнища.

Очертана е нарастващата необходимост от въвеждането на ефективна система за управление и превенция на административните конфликти чрез обществен мониторинг и контрол на обществените поръчки. Процедурите за осъществяване на мониторинг и контрол са разписани във вътрешните правила на всяка отделна организация в съответствие със ЗОП като предварителния контрол и мониторинг са в правомощията на АОП. Функционирането на системата за мониторинг и контрол може да се подобри чрез предложения от неправителствения сектор, включително чрез Организацията за защита на потребителите. От една страна, системата би повишила доверието на потребителите, а от друга, би ограничи до минимум нанасянето на щети в икономиката и отделни сектори чрез неоправдано скъпи или обществено непотребни поръчки за предоставяне на публични

услуги, както и на възникващите административни конфликти.<sup>46</sup>

Предложено е, че за утвърждаване на наблюдаващата роля на организациите на гражданското общество (ГО) и повишаване на превантивната функция на гражданския контрол, е необходим по-нататъшното регламентиране на участието им в процеса на изработване и оценка на антикорупционни политики. Подчертано е, че водеща цел на инициативите на ГО от една страна е да се ограничи възможността за злоупотреби и присвояване на публични средства чрез създаването на стандарти за прозрачност и обществен контрол при възлагането и изпълнението на договори за обществени поръчки и сделки със значим обществен интерес, а от друга, по естествен начин да бъдат ограничени конфликтните противопоставяния с административен характер. Чрез осъществяването на независим граждански мониторинг може да се окаже въздействие, най-вече върху спазване на действащото законодателство и на утвърдените международни стандарти в тази област.

Представена е логиката на основната класификация на административния контрол в областта на обществените поръчки. Спрямо този признак контролът се дели на предварителен, текущ и последващ. Правомощията за упражняване на предварителен контрол са предоставени на Агенцията по обществени поръчки. Този контрол има изцяло превантивен характер. Осъществява се непосредствено преди и непосредствено след старта на обществената поръчка, т.е. решението за откриване на процедурата. Тук основната тежест пада върху възможността за обжалване на актовете на възложителя. Особена форма на текущ контрол е и контролът, който самият възложител упражнява върху действията на помощния си орган – комисията за разглеждане, оценка и класиране на офертите. Този вид контрол също е с превантивен характер, доколкото цели да не се допусне

---

<sup>46</sup> Цанков, Г. Възможности за управление на административните конфликти чрез контрол върху процедурите по възлагане на обществени поръчки. ГОДИШНИК на ВСУ, ТОМ XXV. Варна. 2019, стр. 254

незаконосъобразното разходване на публичните средства. Въпреки предвидените мерки от превантивен характер, е налице необходимост от „цялостно проследяване всички действия на възложителя и комисията и да се установи законосъобразността им“<sup>47</sup>. Този контрол се осъществява от органите на Агенцията за държавна финансова инспекция и Сметна палата.

Обърнато е внимание на ролята на одита в превенцията на административни конфликти, тъй като той е от съществена важност, защото предоставя на законодателните и надзорните органи, на лицата, натоварени с общо управление и на обществеността информация, независими и обективни становища по отношение на управлението и изпълнението на държавните политики, програми и дейности в сферата на обществените поръчки. Одитът е и единствената форма, под която Сметната палата осъществява правомощията си, вкл. в областта на последващия контрол върху обществените поръчки. Представено е и практическото значение на мониторингът, упражняван от АОП. Чрез него се прави реална и точна оценка за състоянието на системата за обществени поръчки. Но, независимо от осъществените контролни процедури и направени констатации, все още има какво да се желае. Обърнато е внимание на специфичната особеност, че административните служителите осъществяващи контрола също реализират дейността си в среда с висок конфликтен потенциал и тяхната дейност по всичките ѝ етапи също е наситена с конфликтните предпоставки.

Подчертано е, че при осъществяване на контрол по възлагането на обществени поръчки могат да се открият следните конфликтни предпоставки: предлагането и гарантирането на конкурентни условия при процедурите за сключване на договори; договарянето без процедури, договаряне на стратегически партньорства извън ЗОП и към така наречените специални поръчки; публичност на сключените договори и техните условия; проблемите на целесъобразността на поръчките и свързаните с това

---

<sup>47</sup> Павлова, М. Обществени поръчки – управление и контрол. София. ИК на УНСС, 2017, стр. 217

неуточнени или недостатъчни контролни процедури и системи. С въвеждането и използването на електронна система за обществени поръчки във висока степен се подобрява прозрачността на процесите и е възможност за ограничаване възникването на административни конфликти.

Обърнато е внимание, че е необходимо приложението на адаптирана методика за контрол при обществените поръчки, която обхваща цялостния процес на обществената поръчка, за да се позволи своевременно откриване на потенциалните грешки и нарушения, и за предприемане на мерки за ограничаване на мултиплицирането им във времето и трансформирането им в административни конфликти. Осъществяването на контрол, одит и мониторинг върху действията на административните структури в сферата на обществените поръчки може да бъде стабилен инструмент за превенция на възникващите административни конфликти и нарушения, и да предизвика промени в моделите на разпределение на публичните финанси към по-голяма устойчивост на местното развитие и ограничаване на деструктивните конфликти между бизнеса, публичния сектор и гражданските структури.

### **3.3. Концептуален модел за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки**

Третия параграф е посветен на разработването на адаптиран Концептуален модел за управление на административни конфликти<sup>48</sup>. Моделът се основава на резултатите от изследването, че административният конфликт е част от социалната система и е необходимо да бъде разглеждан и управляван като сложна административно-управленска система.

Обърнато е внимание, че конфликтите с административен характер могат да стимулират

---

<sup>48</sup> Идеята е взаимствана от модела на Нюджънт, но е адаптиран за нуждите на настоящото изследване Вж. Nugent, P. S. and Broedling, L. A. Managing Conflict: Third-party Interventions for Managers [and Executive Commentary]. The Academy of Management Executive (1993-2005), Vol. 16 (1), 2002. pp. 139-155.



осъществяването на политиките за предоставяне на публични услуги, както и за устойчивото функциониране и развитие на административните структури, но също така притежават потенциал да предизвикат социална нестабилност, напрежение и липса на доверие в административните структури. Въвеждането на по-гъвкави и адаптивни методи и инструменти за управление на конфликти с административен характер налага разработването на модел за управление, позволяващ усъвършенстване на системата за управление на обществени поръчки както и на административните структури имащи отношение към тези процедури. Търсенето на решения на проблема с управление на административните конфликти, особено когато касаят административни звена със сложна структура, както при обществените поръчки, следва да се приложат такива методи, които се явяват съвкупност от взаимосвързани процеси, обезпечавачи прогнозирането на потенциалните конфликтни ситуации и създаване на условия за предотвратяване на деструктивните последици от конфликтните взаимодействия.

Уточнено е, че представения Концептуален модел за управление на административни конфликти е подходящ за превантивно и своевременно въздействие върху административни структури от публичния сектор. Моделът би спомогнал на базата на текущ мониторинг на административната и бизнес среда, оценката на реалното ниво на конфликтност и на конфликтните потенциали, да се изготви диагностичен и прогностичен анализ на конфликтните зони при предоставянето на публични услуги, чрез обществени поръчки. В практико-приложен план, модела има качества на информационно-управленска система, която има като основна цел своевременното идентифициране и ефективно разрешаване на конфликти с административен характер в съответната структура от публичната сфера с основна цел – предотвратяване на деструктивните последици от административния конфликт.

Изяснена е идеята на концептуалния модел, че субектът на управление трябва да взема управленските решения, съобразно направената диагностика и съобразно динамиката на конфликтност; да прави анализи и да изготвя прогнози за

развитието на конфликтната ситуация; да поставя цели и да участва в разработването на целеви критерии и показатели за изпълнение на взетите решения. Изследването на потенциалите за възникване на конфликтна ситуация и на самата ситуация, и изграждането на процедура за нейното разрешаване предполага оценка на алтернативните възможности за управление, както и на тяхното влияние върху целевите показатели на обекта на контрол.

Очертани са възможностите за избор на решение за прилагане на програма за управление на конфликти с административен характер може да се осъществи по един или по няколко критерия, необходимо е анализирани дейности да са включени в плановете на съответните организационни структури. Цикълът на представената система за управление на административните конфликти, завършва с оценката на резултатите от изпълнението на мерките и на тази основа се извършва обратна връзка, която осигурява информация за промените в нивото на конфликтност в организацията.

Представени са елементите на концептуален модел и възможностите за приложение. Реализацията на предложеният Концептуален модел на система за управление на административни конфликти, позволява проследяване появата и разгръщането на конфликтните процеси в дейността на административната структура и своевременното предприемане на подходящи решения за тяхното управление и превенция. Съобразно конфликтните предпоставки, задачата на системата е да направи мотивирани предложения за ограничаване, предотвратяване, локализиране и регулиране на конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки. Предприетия системен подход за описание на модела за управление на конфликти с административен характер имащи проявление в публичната сфера, разкрива структурата, основните компоненти и връзките между тях може да бъде допълнен с описание на процеса и разглеждане на функциите като взаимосвързани действия, които формират процеса на управление на административните конфликти.



Фиг. 3. Концептуален модел за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки

Предложеният концептуален модел за управление на административни конфликти няма претенции за изчерпателност поради сложността и многомерността на управлението на конфликтите с административен характер.

#### *Изводи от Трета глава*

- Резултатите от емпиричното проучване, показват, че по-голямата част от респондентите, изпитват затруднения за осъществяване на дейността си поради високото ниво на административна конфликтност.

- Респондентите осъзнават, че е необходимо усъвършенстване на правната рамка на обществените поръчки така, че Законът да осигурява баланс между търсене и предлагане, да контролира и възпира по-силната страна – възложителя да упражнява превъзходството си.

- Изборът на метод за управление на административни конфликти е продиктуван от – степен на контрол върху процеса на разрешаване и степен на контрол върху крайния резултат от конфликта;

- Системата за контрол и мониторинг, като инструмент за регулиране и превенция на административни конфликти има по-скоро превантивен и информационен характер;

- Липсва координация между институциите, уеднаквени практики, както и необходимия административен капацитет.

- Очертана е концептуална визия за управление на административни конфликти в структури от публичния сектор, работещи по обществени поръчки.

- Реализацията на Концептуалния модел за управление на административни конфликти, позволява проследяване появата и разгръщането на конфликтните предпоставки и процеси в дейността на административната структура и своевременното предприемане на подходящи решения и действия за тяхното управление.

#### **Заключение**

Заключението обобщава постигнатите резултати в дисертационното изследване, като е подчертано, че неизбежно възникват конфликти с административен характер, при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки, и че те са естествено проявление на взаимодействието между

служителите и останалите участници в процеса на изпълнение на тяхната съвместна дейност. Конфликтите са елемент от административната система и притежават заряд с който може да се намали социалното напрежение, да се подобри диалога, да се разрешат дълго отлагани проблеми, да се оцени опонента, както и да бъде катализатор на промени. Обикновено конфликтите имат двустранно въздействие върху административната структура и отделния служител. Факт е, че често техния деструктивен заряд е доминиращ, което е основателна причина да бъдат страх и да бъдат избягвани с очакването да се саморазрешат. Те обаче могат да имат и позитивен ефект, който се проявява, когато тяхното разрешаване води до конструктивни промени в административната структура. Това определя и необходимостта да бъдат изучавани и умело управлявани. Тази задача предполага ръководителите да разполагат с необходимите знания и умения, за да разпознават конфликтите; да разбират основните причини и механизми за възникването, протичането и проявленията им; да използват рационални методи и инструменти за управление и разрешаване на конфликтните взаимодействия. Поддържането на добри взаимоотношения между членовете от различните йерархичните равнища и благоприятен микроклимат, обикновено са критично условие за постигането на високи резултати от дейността на административната структура при осъществяване на дейностите по планиране, организиране и възлагане на обществени поръчки. Дейността на административната структура е насочена за посрещане нуждите на обществото и функционира въз основа на публични структури и институции, процеси, роли, политики, програми, и взаимоотношения.

Изследователската цел е постигната чрез последователно изпълнение на поставените задачи, като на базата на проведено проучване и анализ на противоречията и конфликтните предпоставки с административен характер при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки са предложени инструменти и концептуален модел за управление и превенция на възникващите административни конфликти.

Получените научно-приложни резултати доказват авторовата теза, че възникващите административни конфликти при подготовката, организирането и възлагането на обществени поръчки имат комплексен характер и са резултат от слабости и допускани грешки, недобра координация, недостатъчен административен и експертен капацитет, чести промени в нормативната база, както и от повишаващите се изисквания на гражданите за публичност и прозрачност на процедурите. Прилагането на подходящ инструментариум за управление на административни конфликти и за промяна на нагласите и поведението на административните служители от публичния сектор е възможност за осигуряване на подходяща административно-организационна инфраструктура за предоставяне на публични услуги чрез обществени поръчки.

Приложимостта на постигнатите резултати, изводи и препоръки в дисертационния труд могат да бъдат очертани в две направления: теоретично и практико-приложно.

В теоретичен план, изучаването на административните конфликти като организационно-управленско явление може да подпомогне систематизирането на теоретичните концепции за възможностите и предизвикателствата пред управлението и превенцията на потенциалните конфликти с административен характер, а резултатите от изследването, от една страна обогатяват теоретичното знание, а от друга – могат да бъдат изходна точка за провеждане на бъдещи проучвания на сложните взаимоотношения при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

В практико-приложен аспект, резултатите от изследването на административните конфликти може да бъде подходяща основа по-доброто разбиране на същностните характеристики на административния конфликт и на тази основа, да се изберат подходящи методи и инструменти за управление и насочване на конфликтния заряд за осъществяването на конструктивни промени. Резултатите могат да провокират промяна на възприетото разбиране за административните конфликти, както и осъзнаване на необходимостта за повишаване на конфликтологичната компетентност на всички участници в процеса по предоставяне на публични услуги чрез обществени поръчки.

#### **IV. ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

##### *Научни приноси*

1. Обогатени са теоретични постановки за административния конфликт, за причинно-следствените му връзки и проявлението им в дейността на административните структури. На тази база са очертани основни положения на концепциите на административните конфликти, които са подходящи за успешното им управление.

2. Изведени са конфликтни потенциали и специфични причини, предизвикващи административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

3. Аргументирана е необходимостта от задълбочено изследване и изучаване на административните конфликти, както и на търсене на законови възможности за облекчаване и диференциране на първоначалните изисквания по процедурите за предоставяне на публични услуги, чрез обществени поръчки, което е предпоставка за успешно управление на конфликти с административен характер и постигане на баланс между възложител-изпълнител чрез възпиране на по-силната страна да упражнява превъзходството си.

##### *Научно-приложни приноси*

1. Предложен е комплексен инструментариум за изследване и оценка на дисонансите на административния и експертен капацитет и на конфликтните потенциали на административните структури.

2. Обоснован е алгоритъм за избор на алтернативни методи при управлението на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

3. Разработен е Концептуален модел за управление на административни конфликти при предоставянето на публични услуги чрез обществени поръчки.

## V. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТИКАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

- **Цанков, Г.** Възможности за управление на административните конфликти чрез контрол върху процедурите по възлагане на обществени поръчки. ГОДИШНИК на ВСУ, ТОМ XXV. Варна. 2019, ISSN 1310-800 X, стр. 245-259
  
- **Цанков, Г.** Конфликтни потенциали на публичния сектор при осъществяване на процедурите по възлагане на обществени поръчки, e-Journal на ВСУ „Черноризец Храбър“, бр.16/2021 г., ISSN 1313-7514  
[https://ejournal.vfu.bg/pdfs/Георги%20Цанков,%20КОНФЛИКТНИ%20ПОТЕНЦИАЛИ%20НА%20ПУБЛИЧНИЯ%20СЕКТОР%20ПРИ%20ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ%20НА%20ПРОЦЕДУРИТЕ%20ПО%20ВЪЗЛАГАНЕ%20НА%20ОБЩЕСТВЕНИ%20ПОРЪЧКИ%20\(ВСУ\).pdf](https://ejournal.vfu.bg/pdfs/Георги%20Цанков,%20КОНФЛИКТНИ%20ПОТЕНЦИАЛИ%20НА%20ПУБЛИЧНИЯ%20СЕКТОР%20ПРИ%20ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ%20НА%20ПРОЦЕДУРИТЕ%20ПО%20ВЪЗЛАГАНЕ%20НА%20ОБЩЕСТВЕНИ%20ПОРЪЧКИ%20(ВСУ).pdf)
  
- **Цанков, Г.** Дисонанси на правната рамка и принципите на възлагане на обществени поръчки като конфликтен агент, сп. Родопи, бр. 1-2, Смолян, 2023 г., ISSN: 1312-4552, (под печат)
  
- **Банкова, И. Цанков, Г.** Алтернативи за изграждане на потенциал за управление на административни конфликти при осъществяване на процедури по обществени поръчки. ГОДИШНИК на ВСУ, ТОМ XXVII. Варна. 2021. ISSN 1310-800 X (под печат)



## VI. СПИСЪК НА ИЗТОЧНИЦИТЕ, ЦИТИРАНИ В АВТОРЕФЕРАТА

1. Банкова, И. Дисонанси и потенциали при управлението на конфликти в проектното управление. УИ на ВСУ „Черноризец Храбър“. Варна. 2019.

2. 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/>.

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

4. Колев, К. Общините масово въвеждат незаконни регулации <https://www.bia-bg.com/news/view/15249/>

5. 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>

6. 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)

7. 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)

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

9. Обобщение на срещаните в практиката на одитирания орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им. Министерство на финансите ИА „Одит на средствата от ЕС“ 2022. Достъпно на: [old.bgregio.eu/media/Novini/Обобщение%20на%20срещаните%20ограничителни%20изисквания%20и%20насоки%20за%20избягването%20им%202022.pdf](https://old.bgregio.eu/media/Novini/Обобщение%20на%20срещаните%20ограничителни%20изисквания%20и%20насоки%20за%20избягването%20им%202022.pdf)

10. Общините могат да кандидатстват по Мярка „Укрепване на общинския капацитет“ по ПРЧР (2021-2027) <https://esf.bg/obshtinite-mogat-da-kandidatstvat-po-mjarkata-ukrepvane-na-obshtinskija-kapacitet-po-prchr-2021-2027/>

11. 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>

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 администрацията. Обн. ДВ. бр.130/ 5.11.1998 <https://lex.bg/laws/ldoc/2134443520>

14. Закон за държавния служител. Обн. ДВ. бр.67/27.07.1999 <https://iisda.government.bg/regulatory>

15. Закон за нормативните актове Обн. ДВ. бр. 27/3.04.1973г. <https://www.aref.government.bg/images/docs/>

16. 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>

17. Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление. ДВ, бр. 101 от 22.12.105 г., в сила от 26.12.2015 г., загл. изм. ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г. <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136715858>

18. Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор. ДВ, бр. 21/10.03.2006 г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2135517848>

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

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

21. Анализ на установените от одитирания орган нередности, докладвани на Европейската комисия през 2022 г. Министерство на финансите ИА „Одит на средствата от Европейския съюз“. 2022. достъпно на: <https://aeuf.minfin.bg/upload>

22. Административна тежест. Българска стопанска камара. Достъпно на: <http://www.bia-bg.com/focus/view/22708/>

23. Годишен доклад на АОП 2019. Достъпно на: [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2020/05/Annual\\_Report\\_2019\\_final\\_version.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2020/05/Annual_Report_2019_final_version.pdf)

24. Доклад за състоянието на администрацията през 2017. Реш. МС № 337/ 21.05.2018 г. Достъпно на: [https://iisda.government.bg/annual\\_report/304](https://iisda.government.bg/annual_report/304)

25. Интегритет в публичния сектор. Стратегия срещу срещу корупцията. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-BG.pdf>

26. Обобщение на срещаните в практиката на одитирания орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им. Министерство на финансите ИА „Одит на средствата от ЕС“ 2022. Достъпно на: [old.bgregio.eu/media/Novini/Обобщение%20на%20срещаните%20ограничителни%20изисквания%20и%20насоки%20за%20избяването%20им%202022.pdf](http://old.bgregio.eu/media/Novini/Обобщение%20на%20срещаните%20ограничителни%20изисквания%20и%20насоки%20за%20избяването%20им%202022.pdf)

27. 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>