

## COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE CHANGES IN THE LEGAL PROVISION OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

**Radko Radev**

Nikola Vaptsarov Naval Academy – Varna, Republic of Bulgaria [radev\\_radko@abv.bg](mailto:radev_radko@abv.bg)

**Abstract:** The present study aims to trace the development of the legal framework of public procurement in the Republic of Bulgaria. The present study aims to draw the difficult path of normative acts from their very basic regulation to their modern development nowadays, incorporating the normative framework of modern Europe through the imposition of the European directives. The study examines in detail the development of legislation on awarding authorities, changes in public procurement, the rules on the spending of public funds, the types of procedures through which the award is made, when and under what conditions exceptions to the general procurement procedure are provided, the thresholds for awarding public contracts have been examined. Attention is paid to the change in the legal framework, the way in which the public expenditure announcement is made and the development in this area is monitored. The issue of publicity in public procurement during different periods of development of the Republic of Bulgaria is considered and how the transparency procedure was developed. The development of the tender selection criteria for changes in the regulatory base in the years was followed. Last but not least, the methods provided by the legislator to guarantee the performance of contracts concluded after public procurement have also been examined. The administrative control and the bodies entrusted with the purpose of preventing infringements, imposing sanctions and preventing the contracting authorities are monitored. Looking at a leaflet, the legislation of the Republic of Bulgaria finds how slowly the public procurement legislation changes in a positive aspect. Certain norms are approved in the years; others are rejected and are not repeated in the next normative act. The application of the legal norms required a more detailed settlement of some of the matter in the next law. Even in the first normative acts there are requirements for publicity and transparency of the processes for spending state resources. The tender procedure is approved as a way of spending, with a competitive start. As soon as the state moves into public procurement, legislation provides for thresholds and different procedures for spending state resources. The question of the use of shortened time limits for the award of public contracts concerning exceptional circumstances that could not be envisaged is extremely modern.

It can be concluded that even when the first legal acts in this field, the legislation of Bulgaria was at a high level, the foundations of legal institutes, which have traditions and exist in our current legislation.

**Keywords:** public procurement, comparative legal analysis, historical development, public procurement, rules, procedures

## СРАВНИТЕЛНОПРАВЕН АНАЛИЗ НА ПРОМЕНИТЕ В НОРМАТИВНАТА УРЕДБА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**Радко Радев**

Висше военноморско училище „Н. Й. Вапцаров“ – Варна, Република България [radev\\_radko@abv.bg](mailto:radev_radko@abv.bg)

**Резюме:** Настоящото изследване има за предмет да се проследи развитието на нормативната база на обществените поръчки в Република България. Настоящото изследване има за цел да начертае трудният път на нормативните актове от съвсем първоначалната им уредба до модерното им развитие в днешно време, впитайки в себе си нормативната уредба на модерна Европа чрез импониране на Европейските директиви. В изследването подробно е проследено развитието на законодателството, органите по възлагане, промените в обектите на обществените поръчки, правилата за разходване на обществени средства, видовете процедури, чрез които се извършва възлагането, кога и при какви условия се предвиждат изключения от общия ред на възлагане, изследвани са праговете при възлагане на обществени поръчки. Обърнато е внимание на изменението в нормативната база, на начина, по който се извършва обявлението за разходване на публични средства и е проследено развитието в тази област. Засегнат е въпроса за публичността при провеждането на обществените поръчки в Република България и как се е развивала процедурата за прозрачност. Проследено е развитието на критериите за подбор на офертите при промените на нормативната база в годините. Не на

последно място са разгледани и методите предвидени от законодателя за гарантиране на изпълнението на договорите, сключени след провеждане на обществени поръчки. Проследен е административният контрол и органите, на които е възложен с цел недопускане на нарушения, налагане на санкции и превенция на възложителите. Преглеждайки лист по лист законодателството на Република България откриваме как бавно законодателството в сферата на обществените поръчки се променя в положителен аспект. Утвърждават се в годините определени норми, други се отхвърлят и не се повтарят в следващият нормативен акт. Приложението на законовите норми е наложило по-подробно уреждане на част от материята в следващият закон. Още в първите нормативни актове се залагат изисквания за публичност и прозрачност на процесите при разходване на държавни средства. Утвърждава се тръжната процедура като начин на разходване като е заложено конкурентното начало. Още с прохождането на държавата в сферата на обществените поръчки законодателството предвижда *прагове* и различни *процедури* при разходване на държавни средства. Изключително модерно е уреден въпросът за използване на съкратени срокове при възлагане на обществени поръчки касаещи извънредни обстоятелства, които не са могли да бъдат предвидени.

Може да се направи извод, че още при създаване на първите нормативни актове в тази област законодателството на България е на високо ниво, заложили са основите на правни институти, които имат традиции и съществуват и в днешното ни законодателство.

**Ключови думи:** обществени поръчки, нормативни документи, сравнителноправен анализ, историческо развитие, правила, процедури

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

В настоящото развитие на Република България особено внимание се обръща на възлагането на обществените поръчки. Правната им регламентация е разписана в Закона за обществените поръчки [1] и Правилника за приложение на Закона за обществените поръчки [2]. Те са необходим елемент от управлението и развитието на държавата. Обществените поръчки се възлагат от Възложителите, които по своето същество управляват публични финанси, средства от европейските фондове, разходват средства като секторен възложител или са дружество или предприятие, което е възложител по смисъла на закона при изпълнение на функциите си съгласно регламентацията на Закона за обществените поръчки в редакцията от 2018 г. Обществените поръчки са инструмент за задоволяване на потребностите от строително монтажни дейности, проектиране, доставки и услуги, от които Възложителите се нуждаят.

Как се е развивала правната уредба на обществените поръчки, е въпрос който настоящият труд си поставя за задача да проследи.

### **Развитието на нормативната база по времето на социализма.**

Република България изживя своя период на социалистическо развитие през времето от 1947 г. до 1989 г. Социалистическите предприятия получават основни средства чрез предоставяне или преразпределение, което се извършва безвъзмездно. В тези условия няма стопански субекти, които на базата на конкуренцията да се състезават за изпълнение на доставки, услуги или строителство. Липсва нормативна база от закони и подзаконовни нормативни актове в сферата на обществените поръчки, тъй като икономическата среда ги изключва. Всички организации са държавни и всякакво движение на материали и пари е в полза на държавата.

### **Преходният период за навлизане към пазарна икономика 1989 – 1997 г.**

В този период за преминаване от планова към пазарна икономика се поставя и ще се запомни с **Указ № 56 за стопанската дейност** [3]. В основният си текст указа дефинира своето приложение – „за осъществяване на стопанска дейност във всички сфери и отрасли на народното стопанство“. Обявява като основна форма на стопанската дейност – **фирмата**, която работи на стопанска сметка. Въвежда държавно регулиране на стопанската дейност като в регулациите посочва обществените поръчки. Предвижда се възлагане на обществени поръчки на икономическите субекти, само за изпълнение на поети международни задължения, за задачите на социалната политика, за постигане на стратегически, технологични и пазарни цели, както и за гарантиране на националната сигурност и за основни национални баланси.[4]

Указ 56 за стопанската дейност въвежда договорното начало, като провеждането на обществените поръчки е поставено на конкурсна основа. Министерски съвет издава правилник за приложението на указа.

Свободната стопанска инициатива е разписана от **Конституция на Република България** приета през 1991 година [5]. Новата конституция създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви условия за стопанска дейност. Инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона. Създават се условия за коопериране и други форми на сдружаване на гражданите и юридическите лица за постигане на стопански и социален напредък. Основният нормативен акт на държавата създава условия за свобода на стопанската инициатива на гражданите и отваря вратите на конкуренцията. Създадени са необходимите условия за възлагане на обществени поръчки. Разбира се не закъснява приемането на нормативен акт, който да урежда материята на държавните поръчки.

#### **Законът за възлагане на държавни и общински поръчки е приет през 1997 г. [6]**

Законът подробно, цялостно и самостоятелно урежда материята на обществените поръчки. [7] Това е първата цялостна уредба на материята за обществените поръчки.

Обект на държавни и общински поръчки са изброени изключително пестеливо. Това са дейностите по покупката, доставката, превоза, наем, лизинг, изработка, включително монтаж, поддръжка, ремонт на движими или недвижими вещи; извършване на услуги, включително консултантски и застрахователни; проучване, проектиране, строителството или благоустройството на имоти.

Възложители са всички държавни органи, които се разпореждат със средства от държавния бюджет, държавните фондове, общинските бюджети и общинските фондове. Възложителите са определени единствено по признака – произход на средствата, с които се разпореждат като не са изброени поименно.

Договори за държавни и общински поръчки се сключват за стойности, надвишаващи 300 минимални месечни работни заплати, или над 5 на сто от бюджета на възложителя.

Законът дава интересно определение за стойността на държавната и общинската поръчка. В нея се включва пълната цена за изпълнение на поръчката, дължимите комисионни, лихви и данъци.

Предвиждат се четири изключения от приложимостта на закона - за поръчки свързани с отбраната и сигурността на страната, при целеви помощи за научна дейност или за технологично развитие предоставени от държавния бюджет, поръчки, чийто предмет е обект на защита по Закона за авторското право и сродните му права и други случаи, предвидени със закон.

Държавни и общински поръчки се възлагат чрез четири процедури: конкурс; двустепенен конкурс; търг и пряко договаряне в случаите, изрично посочени в този закон.

Решението за възлагане на държавна и общинска поръчка се обнародва в "Държавен вестник" и в два централни ежедневника.

Введена е гаранция за изпълнение на поръчката в размер не по-малък от 1% от стойността на поръчката. Контролът по спазването на закона се осъществява от Сметната палата и от органите на държавния финансов контрол. Участниците в конкурсите, търговете и в прякото договаряне могат да подават жалби за неспазване на изискванията за провеждането им по реда на Закона за административното производство.

Две години по-късно е приет **Законът за обществените поръчки от 1999 г. [8]**, който отменя предходният закон.

Обектите на обществени поръчки са изрично изписани и представляват голям обем като са разделени на строителство, доставки и услуги. Въведено е понятието субекти на обществените поръчки като в него са описани възложителите. Освен всички които се разпореждат със средства от държавния бюджет и общинските бюджети за пръв път като възложители са упоменати търговските дружества, които се занимават с експлоатацията на мрежи за предоставяне на обществени услуги, свързани с производството, преноса или разпределението на питейна вода, електричество, газ или топлоенергия, както и доставката до тези мрежи, по късно наречени секторни възложители.

#### **Възложители на обществени поръчки са:**

*1. (изм. - ДВ, бр. 43 от 2002 г.) държавните органи, кметовете на общини и райони, висшите училища, лечебните заведения, юридическите лица с нестопанска цел, както и други органи и организации, които се разпореждат със средства от:*

- а) държавния бюджет и/или от извънбюджетни сметки и фондове;*
- б) общинските бюджети и/или фондове;*
- в) преотстъпени бюджетни приходи на бюджетни и нестопански организации;*

2. (Изм. - ДВ, бр. 43 от 2002 г.) *Националният осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса;*

3. (нова - ДВ, бр. 43 от 2002 г.) *дипломатическите и консулските представителства на Република България в чужбина, както и постоянните представителства на Република България към международните организации;*

4. (доп. - ДВ, бр. 97 от 2000 г., предишна т. 3, изм. и доп., бр. 43 от 2002 г.) *еднолични търговци, търговски дружества и държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, когато извършват една или няколко от следните дейности въз основа на изключителни или специални права, включително и въз основа на концесия или разпрешителен режим:*

а) *експлоатация на мрежи за предоставяне на обществени услуги, свързани с производството, преноса или разпределението на питейна вода, електричество, газ или топлинна енергия, както и доставката до тези мрежи;*

б) *експлоатация на нефтени, газови находища, въглища или други твърди горива;*

в) *експлоатация на летища, пристанища или друга терминална база на превозвачи;*

з) (доп. - ДВ, бр. 43 от 2002 г.) *експлоатация на мрежи за обществени услуги в областта на транспорта като единствен превозвач;*

д) (нова - ДВ, бр. 43 от 2002 г.) *изграждане, поддържане и развитие на железопътната инфраструктура;*

е) (предишна буква "д", изм. - ДВ, бр. 43 от 2002 г.) *изграждане, поддържане и експлоатация на обществени далекосъобщителни мрежи и/или предоставяне на обществени далекосъобщителни услуги с изключение на радио- и телевизионни излъчвания, доколкото тези дейности се извършват при условия на монополно положение или при компенсиране предоставянето на услугите при икономически неизгодни условия чрез или за сметка на държавни или общински ресурси;*

ж) (нова - ДВ, бр. 43 от 2002 г.) *предоставяне на пощенски услуги*<sup>255</sup>.

Новото в този закон е това, че като самостоятелна група възложители се сочат дипломатическите и консулските представителства на Република България в чужбина, както и постоянните представителства на Република България към международните организации.

Като самостоятелни възложители на обществени поръчки се посочват и Националният осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса, които изготвят, и изпълняват самостоятелни бюджети и до този момент не са били в обсега на Закона за обществените поръчки.

Законът предвижда четири изключения от приложното поле за обществени поръчки, едно от които е отменено по-късно:

1. свързани с отбраната и сигурността на страната, които са предмет на класифицирана информация, представляваща държавна тайна или тяхното изпълнение трябва да е придружено със специални мерки за сигурност в съответствие с действащото законодателство в страната;
2. предвидени в международни споразумения, които се възлагат по определена в тях процедура;
3. възлагани по специална процедура на дадена международна организация.

Условията и редът за възлагане обществени поръчки свързани с отбраната и сигурността на страната се определят с отделна наредба, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи и министъра на отбраната.

Процедурите за възлагане на обществени поръчки са три вида – открита, ограничена и процедура на договаряне. Въведено е договорното начало. В закона за обществените поръчки подробно са изписани изискванията към кандидатите. Основните изисквания са чисто съдебно минало на физическото лице управляващ кандидата и липса на задължения към общинският и държавен бюджет на юридическото лице, изисквания които съществуват и до днес разбира се в по мащабен вид. Възложено е на Министерът на държавната администрация да поддържа **Регистър на обществените поръчки** в контекста на публичност и прозрачност на обществените поръчки

В ЗОП са определени и прагове за приложимост на закона:

1. за строителство - над 600 хил. лв.;
2. за доставки - над 50 хил. лв.;

<sup>255</sup> В цитата законовата разпоредба е посочена с последващите изменения от 2002 г..

3. за услуги - над 30 хил. лв.

Условията и редът за възлагане на обществени поръчки под праговете, се определят с наредба, приета от Министерския съвет, като се спазват принципите и целите на закона.

Бъдещото приемане на Република България в Европейския съюз изискваше от страната ни да приведе вътрешното си законодателство в съответствие с основните директиви на Европейския съюз, а именно:

Директива 95/50 на Съвета на ЕИО относно съгласуването на реда за сключване на договори за държавни поръчки и услуги<sup>256</sup>;

Директива 93/36 на Съвета на ЕИО за съгласуване на реда за сключване на договори за държавни поръчки за доставки<sup>257</sup>;

Директива 93/37 на Съвета на ЕИО за съгласуване на реда за сключване на договори за държавни поръчки за строителни работи<sup>258</sup>;

Директива 93/38 на Съвета на ЕИО за съгласуване на реда за възлагане на държавни поръчки от организациите с дейност в отраслите водоснабдяване, енергетика, транспорт и далекосъобщения<sup>259</sup>;

Директива 97/52 за изменение на Директиви 92/50ЕИО, 93/36 ЕИО и 93/37 ЕИО<sup>260</sup>;

Директива 98/4ЕИО за изменение на Директива 93/38 ЕИО<sup>261</sup>.

Новият закон приема класификацията на обществените поръчки, от европейските директиви.

За обявяване на обществена поръчка възложителят изпраща покана едновременно до "Държавен вестник" и до Регистъра за обществени поръчки най-малко 45 календарни дни преди датата на провеждане на откритата процедура. Възложителят публикува информация за обществената поръчка и в един местен вестник или национален ежедневник.

Основните критерии при оценяване на предложенията са два:

1. икономически най-изгодното предложение, или
2. най-ниската предложена цена.

Законът за обществените поръчки изисква две гаранции.

На кандидата е вменено задължение да представят *гаранция за участие* в процедурата за възлагане на обществената поръчка. Условията и размерът на гаранцията се определят от възложителя в абсолютна сума, но не повече от 1 на сто от стойността на поръчката.

Кандидатът, определен за изпълнител, се задължава да внесе втора *гаранция за изпълнение* на договора за обществена поръчка, която се освобождава след неговото приключване. Размерът и условията на гаранцията се определят от възложителя като процент от стойността на договора, но не повече от 10 на сто.

Когато кандидатът, определен за изпълнител, е лице по чл. 21 от Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите, гаранцията за изпълнение на договора не може да бъде повече от 1 на сто от стойността на договора.

Гаранциите се представят в една от следните форми:

1. банкова гаранция;
2. парична сума.

Кандидатите, участващи в процедури за възлагане на обществени поръчки, могат да подават жалби пред съда по реда на Закона за административното производство, съответно на Закона за Върховния административен съд.

Предвидени са административни наказания за нарушение на закона. Актовете за нарушения на закона се съставят от длъжностни лица на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, а наказателните постановления се издават от министъра на финансите или упълномощени от него длъжностни лица.

Почти една година по-късно от приемането на закона е приета **„Наредба за възлагане на обществени поръчки, под праговете, определени в чл. 7, ал. 1 на ЗОП“**[9], която има действие едновременно със закона.

---

<sup>256</sup> OJ L 209, 24.07.1992.

<sup>257</sup> OJ L 199, 09.08.1993.

<sup>258</sup> OJ L 199, 09.08.1993

<sup>259</sup> OJ L 199, 09.08.1993

<sup>260</sup> OJ L 328, 28.11.1997.

<sup>261</sup> OJ L 101, 01.04.1998

По силата на тази наредба до 10 хил. лв. възложителят може да не провежда процедура и да не сключва писмен договор, като сделката се доказва с първичните платежни документи.

Видовете процедури са: открит конкурс, ограничен конкурс, конкурс за проектиране и пряко договаряне като провеждането се извършва при преценка на финансовия ресурс който възложителят е заделил.

Възложителят взема решение за провеждане на **открит конкурс**, когато стойността на обществената поръчка към датата на обявяване на процедурата за възлагане без ДДС е в следните граници:

1. за строителство - над 100 хил. лв. до 600 хил. лв.;
2. за доставка - над 20 хил. лв. до 50 хил. лв.;
3. за услуга - над 15 хил. лв. до 30 хил. лв.

Възложителят взема решение за провеждане на **ограничен конкурс**, когато стойността на обществената поръчка към датата на обявяване на процедурата за възлагане без ДДС е в следните граници:

1. за строителство - над 30 хил. лв. до 100 хил. лв.;
2. за доставка - над 10 хил. лв. до 20 хил. лв.;
3. за услуга - над 10 хил. лв. до 15 хил. лв.

Възложителят взема решение за провеждане на пряко договаряне за възлагане на малка обществена поръчка, когато:

1. стойността на обществената поръчка към датата на обявяване на процедурата за възлагане без ДДС е в следните граници:

- а) за строителство - до 30 хил. лв.;
- б) за доставка - до 10 хил. лв.;
- в) за услуга - до 10 хил. лв.;

2. са налице условията по чл. 16 от Закона за обществените поръчки

3. поръчката е за гаранционно или за извънгаранционно обслужване на машини, съоръжения или комплексно оборудване;

4. поръчката е за закупуване на резервни части за доставени машини, съоръжения или комплексно оборудване;

5. откритият или ограниченият конкурс са прекратени или са приключили, без да е подписан договор.

Кандидатите, участващи в процедури за възлагане на малки обществени поръчки по наредбата, могат да подават жалби за неспазване на изискванията за тяхното провеждане по реда на Закона за административното производство .

Контролът по изпълнението на наредбата се осъществява от Сметната палата и от органите на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол.

През 2004 г. е приет **Законът за обществените поръчки (ЗОП)** [10], който е изменян и допълван двадесет и осем пъти.

Някои промени са обусловени от на европейското законодателство, а част от измененията са продиктувани от измененията в обществените отношения. Част от промените са свързани с отмяна на паразитни текстове, които не намират приложение в практиката а други за коригиране на констатирани дефекти при прилагането му.

С този закон се въвеждат с основният му текст измененията на няколко европейски директиви, а именно:

**Директива 2009/81/ЕО** на Европейския парламент и на Съвета относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността и за измененията на **Директиви 2004/17** на Европейския парламент и на Съвета относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и **Директива 2004/18/ЕО**, **Директива 2007/66/ЕО** за изменение на директиви с оглед повишаване на ефективността на процедурите за преразглеждане при възлагане на обществени поръчки, и на **Директива 2009/33/ЕО** за насърчаване на чисти и енергоефективни пътни превозни средства.

Обекти на поръчките са доставки на стоки, предоставянето на услуги и строителство. Типично военните доставки на оборудване, специално оборудване, строителство пряко свързано с това оборудване и строителство за специфични военни цели вече са обекти на обществени поръчки.[11]

Под субекти на обществените поръчки закона определя не само възложителите но и кандидатите, участниците и изпълнителите.

Възложителите са:

1. Органите на държавна власт, Президентът на Република България, омбудсманът на Република България, Българската народна банка, както и други държавни институции, създадени с нормативен акт;

С промени в закона обн. в ДВ бр. 40 от 2014 г са добавени главният прокурор и административните ръководители на прокуратурите в страната.

2. дипломатическите и консулските представителства на Република България в чужбина, както и постоянните представителства на Република България към международните организации;

3. публичноправните организации;

4. обединенията от субекти по т. 1 или 3;

5. публичните предприятия и техни обединения, когато извършват една или няколко от дейностите по чл. 7а - 7д; т.н. „секторни възложители”

6. търговците или други лица, които не са публични предприятия, когато въз основа на специални или изключителни права извършват една или няколко от дейностите по чл. 7а - 7д.

Към възложителите както се вижда са прибавени омбудсмана на Република България, Българска народна банка, главният прокурор, прокуратурите в страната, публично правните организации и обединения от субекти. С този закон е разписан още един възложител - Централният орган за обществени поръчки, който може да бъде създаден от Министерски съвет за нуждите на органите на изпълнителната власт.

Видовете процедури описани в закона са: открита, ограничена, състезателен диалог и процедура на договаряне с обявление и без обявление а по-късно с изменение на закона и конкурс за проект. Възложителите могат да не провеждат процедура по закона, но са длъжни да прилагат условията и реда на глава осем „а“ „Публична покана“ при ниски стойности на поръчката. [12]

В този закон се определя един особен по своето същество вид обществени поръчки т. н. „запазени обществени поръчки“. Това са поръчки включени в списък по чл. 30 от Закона за интеграция на хората с увреждания, при който факт възложителите са длъжни да ги обявят че са предназначени за тях.

Този закон е характерен със създаването към министъра на икономиката енергетиката и туризма на **Агенция по обществените поръчки**. На Изпълнителният директор на агенцията са разписани множество задължения. Възложен е предварителен контрол върху процедури:

- които напълно или частично са финансирани от европейските фондове;

- за строителство финансирано с бюджетни средства на стойност равна или по-висока от 9 770 000 лв.;

- за обществени поръчки на процедури на договаряне без обявление.

С изменение на закона от 01.10.2014 г. на възложителите е вменено задължение да поддържат профил на купувача, които представлява обособена част от тяхната електронна страница или друг интернет адрес, за които се осигурява публичност.

Предвидена е възможност за обжалване на **всяко решение, действие или бездействие на възложителя** от всяко заинтересувано лице пред специализиран административен орган – Комисията за защита на конкуренцията (КЗК). Жалба може да се подава до сключване на договор или на рамково споразумение. Възложителят може сам да отстрани допуснатото нарушение до приключване на производството пред комисията.

Решението на Комисията за защита на конкуренцията подлежи на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните, с което производството по обжалване става двуинстанционно.

Контролът по изпълнение на закона, както и контролът по изпълнение на договорите за обществени поръчки и на рамковите споразумения, се осъществява от Сметната палата и от органите на Агенцията за държавна финансова инспекция. На контрол не подлежи качеството на изпълнението на договора.

През 2004 г. е приет **Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки** [13].

С правилника се урежда прилагането на Закона за обществените поръчки, включително обстоятелствата, които се вписват в Регистъра на обществените поръчки, както и видовете борсови стоки, чиято доставка може да се извършва въз основа на процедура на договаряне без обявление. Обявленията се изготвят съгласно утвърдени образци и се изпращат до "Държавен вестник" в електронен вид - на магнитен носител или по електронна поща. "Държавен вестник" обнародва съдържанието на обявленията. За всеки възложител

на обществени поръчки в регистъра се открива партида с уникален идентификационен номер, по която се извършват всички по следващи вписвания. Всяка обществена поръчка се вписва в регистъра под уникален номер, който се състои от 3 части.

През 2006 г. е приет **Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки** [14].

Той урежда:

1. изпращане и публикуване на информация за обществените поръчки;
2. работата на Регистъра на обществените поръчки, както и обстоятелствата, които се вписват в него;
3. правилата за провеждане на електронен търг;
4. обмен на информация при провеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки;
5. упражняването на предварителен контрол по чл. 19, ал. 2, т. 22 и 24 ЗОП и обмена на информация във връзка с контрола по т. 22;
6. видовете борсови стоки, чиято доставка може да се извърши чрез процедура на договаряне без обявление;
7. публикуване на поканата по чл. 101б, ал. 1 ЗОП;
8. съставянето и поддържането на списъка с външни експерти по чл. 19, ал. 2, т. 8 ЗОП;
9. организирането на жребий за избор на външни експерти;
10. провеждането на процедури чрез електронни каталози;
11. препоръчителните образци на документи, приложими при възлагане на обществени поръчки;
12. задължителното минимално съдържание на договора за обществена поръчка и препоръчителен образец на договора;
13. въвеждането и използването на електронните платформи "електронен мониторинг" (е-мониторинг) и "електронен одит" (е-одит);
14. методиката за определяне на цените по договори, сключвани по реда на чл. 12, ал. 1, т. 13 и чл. 13, ал. 1, т. 9 ЗОП.

През 2016 г. е приет последният **Законът за обществените поръчки (ЗОП)** [15] за периода на настоящото изследване.

Този закон си поставя за цел да уреди условията и реда за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки или услуги и за провеждане на конкурси за проект от възложители при разходването на:

1. публичните средства;
2. средствата, предоставяни от европейските фондове и програми;
3. средствата, свързани с извършването на дейности в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги;
4. средствата на дружества и предприятия, които са възложители по смисъла на закона.

Обекти на обществени поръчки са:

1. строителството, включително:

а) изпълнение или проектиране и изпълнение на строителство, свързано с една от дейностите по приложение № 1;

б) изпълнение или проектиране и изпълнение на строеж;

2. доставките на стоки, осъществявани чрез покупка, лизинг, наем или финансов лизинг, със или без право на закупуване, както и всички необходими предварителни дейности по употребата на стоката, като инсталационни или монтажни работи, тестване на машини и съоръжения и други;

3. предоставянето на услуги.

С влизането в сила на Закона на обществени поръчки се въвеждат кодовете на номенклатурите в Общия терминологичен речник, приет с Регламент (ЕО) № 2195/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 5 ноември 2002 г. относно Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки (CPV).

За определяне на възложителите законът използва метода на изричното изброяване, като за такива са посочени ръководителите на съответните ведомства.

Възложителите са разделени на **публични** и **секторни**.

Като публични възложители са определени:

1. президентът на Република България;



2. председателят на Народното събрание;
3. министър-председателят;
4. министрите;
5. омбудсманът на Република България;
6. управителят на Българската народна банка;
7. председателят на Конституционния съд на Република България, административните ръководители на органите на съдебна власт, които управляват самостоятелни бюджети, както и административните ръководители на прокуратурите в страната;
8. областните управители;
9. кметовете на общини, на райони, на кметства, както и кметските наместници, когато са разпоредители с бюджет;
10. председателите на държавните агенции;
11. председателите на държавните комисии;
12. изпълнителните директори на изпълнителните агенции;
13. ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, включително обособени структури на органите на изпълнителната власт, когато са юридически лица и разпоредители с бюджет;
14. представляващите публично правните организации;
15. ръководителите на дипломатическите и консулските представителства на Република България в чужбина, както и на постоянните представителства на Република България към международни организации;
16. представляващите лечебните заведения – търговски дружества по чл. 36 – 37 от Закона за лечебните заведения, собственост на държавата и/или общините, на които повече от 50 на сто от приходите са от държавния и/или общинския бюджет, и от бюджета на Националната здравноосигурителна каса;
17. ръководителите на централни органи за покупки, създадени за задоволяване на потребностите на публични възложители;
18. публични възложители са и обединенията на възложители по ал. 2, т. 1 – 16.

Като секторни възложители законът определя:

1. представляващите публичните предприятия и техни обединения, когато извършват една или няколко секторни дейности;
2. представляващите търговците или други лица, които не са публични предприятия, когато въз основа на специални или изключителни права извършват една или няколко секторни дейности;
3. ръководителите на централни органи за покупки, създадени за задоволяване потребности на секторни възложители.

За пръв път в историята на законодателството регулиращо обществените поръчки законът позволява делегиране на правомощия от титуляр възложител на:

- друго длъжностно лице, което да организира и/или да възлага обществени поръчки;
- в негово отсъствие - лицето, което го замества съгласно нормативен, административен или друг

акт, който определя представителството на възложителя.

Това уточнение се предприе от законодателя за придобиване яснота кой е конкретният служител, който носи отговорностите за правилното прогнозиране, планиране, провеждане, приключване и отчитане на резултатите от обществената поръчка.

На Министерският съвет е възложено да изготви списък на стоките и услугите съобразно Общия терминологичен речник, които са предназначени за възлагане на специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания или за стопански субекти, чиято основна цел е социалното и професионалното интегриране на хора с увреждания или на хора в неравностойно положение.

Законът предвижда множество изключения от приложението му поле изчерпателно изписани в глава трета, които са свързани с :

- Прилагане на правила от международно споразумение
- Правила на международна организация или международна финансираща институция
- Придобиване или наемане на земя
- Арбитражни или помирителни услуги

- Ограничен брой правни услуги
- Заеми
- Трудови правоотношения
- Услуги свързани с гражданска отбрана, гражданска защита
- Услуги по задължително социално осигуряване и др.

Видове процедури са в разширен брой общо тринадесет:

1. открита процедура;
2. ограничена процедура;
3. състезателна процедура с договаряне;
4. договаряне с предварителна покана за участие;
5. договаряне с публикуване на обявление за поръчка;
6. състезателен диалог;
7. партньорство за иновации;
8. договаряне без предварително обявление;
9. договаряне без предварителна покана за участие;
10. договаряне без публикуване на обявление за поръчка;
11. конкурс за проект;
12. публично състезание;
13. пряко договаряне,

Самостоятелно е уреден реда за възлагане чрез събиране на оферти с **обява и покана до определени лица**.

Съществува възможност възложителите да възлагат директно обществени поръчки, когато стойностите са по - малки от:

1. 50 000 лв. – при строителство;
2. 70 000 лв. – при услуги по приложение № 2;
3. 30 000 лв. – при доставки и услуги извън тези по т. 2.

В законът са предвидени прагове за приложение при съответните процедури, които са в увеличен размер спрямо предходният закон.

Публикуването на информацията за възложени обществени поръчки се извършва:

1. В „Официалният вестник“ на Европейския съюз;
2. В Регистъра на обществените поръчки;
3. В Профила на купувача.

Видове критерии за възлагане.

Обществените поръчки се възлагат въз основа на икономически най-изгодната оферта.

Под икономически най-изгодната оферта законът разбира един от следните критерии за възлагане:

1. най-ниска цена;
2. ниво на разходите, като се отчита разходната ефективност, включително разходите за целия жизнен цикъл;
3. оптимално съотношение качество/цена, което се оценява въз основа на цената или нивото на разходите, както и на показатели, включващи качествени, екологични и/или социални аспекти, свързани с предмета на обществената поръчка.

Законът позволява създаване на централни органи за покупки като това може да стане:

- **от група от възложители**, които да вземат решение за създаване на централен орган за покупки.
- **от централни органи за покупки за нуждите на администрациите на изпълнителната власт**, както и **за нуждите на определени сектори**, които се създават с акт на Министерския съвет.
- **от централни органи за покупки за нуждите на общините**, които се създават с решение на съответните общински съвети по предложение на кметовете на общини. Националното сдружение на общините в Република България може да изпълнява функциите на централен орган за покупки за възлагане на поръчки за нуждите на общините с решение на общото събрание.

Новият закон за обществените поръчки предвижда само една гаранция за изпълнение. Възложителят може да изисква от определения изпълнител да предостави гаранции, които да обезпечат изпълнението на договора или авансово предоставените средства в размер на не повече от 5 на сто от стойността му. Изискването на гаранцията е оставена на оперативната самостоятелност на възложителя. Формите в които може да се предостави гаранцията са увеличени с още една. Освен парична и банкова гаранция изпълнителят може да представи като гаранция за изпълнение застраховка, която да обезпечи изпълнението чрез покритие отговорността на изпълнителя.

За документиране и отчетност на обществените поръчки възложителите са задължени да създават и поддържат **досие** за всяка обществена поръчка с цел осигуряване на документална проследимост (одитна пътека) по отношение на всички свои действия и решения, както и на действията на комисиите за възлагане на обществени поръчки, независимо дали поръчките се възлагат с електронни средства.

Досието съдържа всички решения, обявления, документацията и други допълнителни документи, разясненията, поканите, протоколите, окончателните доклади на комисията, офертите или заявленията за участие, доказателства за предприетите действия по чл. 44, ал. 3 – 5, описание на причините, поради които се използват други средства за подаване на документи, различни от електронните при електронното подаване, а в случаите на осъществен предварителен контрол – и становищата на Агенцията по обществени поръчки и мотивите на възложителя за неприетите препоръки. Досието съдържа договора или рамковото споразумение, както и всички документи, свързани с изпълнението и неговото отчитане.

Досиетата се съхраняват за срок 5 години от датата на приключване изпълнението на договора за обществена поръчка или от датата на прекратяване на процедурата.

В част трета на закона са разгледани специалните правила при възлагане на обществени поръчки от секторните възложители. Като секторни дейности са определени дейностите, свързани със:

1. природен газ и топлинна енергия;
2. електроенергия;
3. водоснабдяване;
4. транспортни услуги;
5. експлоатация на географска област;
6. пощенски услуги.

Обособена е самостоятелна част четвърта за възлагане на обществени поръчки в областите отбрана и сигурност. [16]

На обжалване пред Комисията за защита на конкуренцията подлежи всяко решение на възложителите по процедура за:

1. възлагане на обществена поръчка, включително чрез сключване на рамково споразумение, динамична система за покупки или квалификационни системи;
2. сключване на рамково споразумение;
3. създаване на динамична система за покупки или квалификационни системи;
4. конкурс за проект.

Комисията се произнася в скъсени срокове като за открити процедури срокът е 30 дневен, а за всички останали 15 дневен срок от образуване на производството.

Решението на Комисията за защита на конкуренцията подлежи на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните. Върховният административен съд се произнася в срок до един месец от получаване на жалбата и решението му е окончателно.

На Агенцията по обществени поръчки е възложен външен контрол върху процедурите състоящ се от:

#### **1. Контрол чрез случаен избор.**

Контролът чрез случаен избор се осъществява върху процедурите, които подлежат на публикуване в РОП. Контрола се осъществява на два етапа.

2. Агенцията по обществени поръчки осъществява **контрол върху процедури на договаряне**, които се откриват от публични и секторни възложители.

Контролът по ал. 1 обхваща проверка за съответствие на посоченото правно основание с мотивите в решението за откриване и доказателствата, представени от възложителя, и се провежда след публикуване на решението за откриване на процедурата в РОП.

**3. Контрол върху изключенията** от приложното поле на закона.

Възложителят е длъжен, за осъществяване на контрола на агенцията преди да сключи договора за обществена поръчка да изпраща мотиви относно причините, които налагат прилагане на изключението.

**4. Контрол при изменение на договор** за обществена поръчка

Контролът обхваща проверка за наличие на условията за прилагане на основанието по чл. 116, ал. 1, т. 2 при изменение на договори, чиято стойност е равна или по-висока от стойностните прагове по чл. 20, ал. 1, т. 1 – 3.

На Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция е възложен последващ контрол. Той обхваща контролът по изпълнение на договорите за обществени поръчки и на рамковите споразумения.

Със закона се създава постоянно действащ *методически съвет* с участието на Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и Агенцията за държавна финансова инспекция за унифициране на практиките по прилагане на контролната дейност по закона.

През 2016 г. бе приет **Правилникът за прилагане на Закона за обществените поръчки** [17].

С правилника се уреждат условията и редът за прилагане на Закона за обществените поръчки относно:

1. прилагането на някои изключения от приложното поле на ЗОП;
2. планирането и подготовката на възлагането на обществените поръчки;
3. провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки и на конкурс за проект;
4. съдържанието на документите за участие в процедури за възлагане на обществени поръчки, реда и начините за тяхното подаване и получаване;
5. изпращането и публикуването на информация за обществените поръчки;
6. обстоятелствата, които се вписват в Регистъра на обществените поръчки и в Портала за обществени поръчки;
7. изискванията за публикуване на документи в профила на купувача;
8. минималното съдържание на вътрешните правила на публични възложители за управление на цикъла на обществените поръчки;
9. осъществяването на предварителен контрол от Агенцията по обществени поръчки (АОП) и обмяна на информация във връзка с контрола;
10. упражняването на други правомощия на изпълнителния директор на АОП по чл. 229, ал. 1 ЗОП.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Развитието на законодателството на Република България за обществените поръчки преминава през сравнително малък период от време. Съвременната Българска държавата преминава историческият период на социалистическото си развитие. След приемането на новата Конституция Република България тръгва през преходния период към пазарна икономика която развива успешно до настоящият момент.

Преглеждайки оставеното във времето от поколенията нормативни актове от българският законодател, можем да забележим трайно развитие. Още първите закони носят в себе си тръжното начало.

Обявяването на времето и мястото на провеждането на поръчките намира своето публично място в Държавен вестник, обявява се в Регистъра на обществените поръчки на Агенцията за обществени поръчки, а за големите поръчки е дадена публичност чрез обявяване в Европейски вестник.

Праговете за възлагане са намерили своето място във всички закони като наблюдаваме тяхното увеличение като брой и като суми.

Възложителите на обществени поръчки първоначално са много ограничен кръг. С времето техният брой се увеличава и кръгът възложители е стигнал дори до търговски дружества, които извършват една или няколко секторни дейности.

Обектите на обществените поръчки категорично са определени като – „строителство, доставки и услуги”.

Изразходването на общественият ресурс във всички закони е заложен да се извършва с процедури. Броят на процедурите се разширява докато в последният цитиран в това изследване закон за обществените поръчки от 2016 г броят им е нараснал на тринадесет.

Това показва, че ЗОП е бързо променящ се нормативен акт, както на европейско, така и на национално ниво, което изисква неговото адаптиране към настъпващите промени във времето.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Закон за обществените поръчки обн. в ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.; доп., бр. 34 от 03.05.2016 г.; изм. и доп., бр. 63 от 04.08.2017 г.; изм., бр. 85 от 24.10.2017 г.; доп., бр. 96 от 01.12.2017 г., в сила от 03.01.2018 г.; изм. и доп., бр. 102 от 22.12.2017 г., в сила от 22.12.2017 г.; изм., бр. 7 от 19.01.2018 г.
- [2] Правилник за приложение на Закона за обществените поръчки приет с ПМС № 73 от 05.04.2016 г. обн. в ДВ бр.28 от 08.04.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.
- [3] Указ № 56 за стопанската дейност, обн., ДВ, бр. 4 от 13.01.1989 г..
- [4] Събев С., Възложителят на обществени поръчки, Издателски комплекс на НВУ „Васил Левски“, С. 2017 г., с. 14.
- [5] Конституция на Република България , обн., ДВ, [бр. 56](#) от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., [бр. 85](#) от 26.09.2003 г., [бр. 18](#) от 25.02.2005 г., [бр. 27](#) от 31.03.2006 г.; [Решение № 7](#) на КС на РБ от 13.09.2006 г. - [бр. 78](#) от 26.09.2006 г.; изм. и доп., [бр. 12](#) от 6.02.2007 г., бр. 100 от 18.12.2015 г.
- [6] Законът за възлагане на държавни и общински поръчки, обн., ДВ, бр. 9 от 31.01.1997 г., в сила от 31.01.1997 г., отм., бр. 56 от 22.06.1999 г.
- [7] Пешева- Горанова, И., Административноправен режим на обществените поръчки, УИ „Стопанство“, 2008
- [8] Закон за обществените поръчки, обн. - ДВ, бр. 56 от 22.06.1999 г.; изм., бр. 92 от 10.11.2000 г.; в сила от 01.01.2001 г.; доп., бр. 97 от 28.11.2000 г.; в сила от 01.01.2002 г.; изм. и доп., бр. 43 от 26.04.2002 г.; изм., бр. 45 от 30.04.2002 г.; доп., бр. 109 от 16.12.2003 г.; в сила от 16.12.2003 г.; бр. 28 от 06.04.2004 г.; в сила от 06.04.2004 г.; отм., бр. 28 от 06.04.2004 г.; в сила от 01.10.2004 г.; изм., бр. 64 от 23.07.2004 г.; в сила от 24.08.2004 г.;
- [9] Наредба за възлагане на обществени поръчки, под праговете, определени в чл. 7, ал. 1 на ЗОП, Обн. ДВ. бр. [36](#) от 2 Май 2000г., изм. ДВ. бр. [16](#) от 20 Февруари 2001г., изм. ДВ. бр. [25](#) от 16 Март 2001г., изм. ДВ. бр. [81](#) от 17 Септември 2004г., отм. ДВ. бр. [84](#) от 27 Септември 2004г.
- [10] Законът за обществените поръчки , обн., ДВ, [бр. 28](#) от 6.04.2004 г., в сила от 1.10.2004 г.,
- [11] Събев, С. Специални обществени поръчки, възлагани в системата на МО, изпълнението на които трябва да е придружено със специални мерки за сигурност, Издание: Сборник доклади от Юбилейна научна сесия с международно участие „125 години Морско училище“, ВВМУ „Н. Й. Вапцаров“, 2006 г.
- ISSN 1310-9278
- [12] Събев, С. „Административноправен режим на възлагането на обществени поръчки с публична покана“,Сборник доклади от Седма международна научна конференция Хемус 2014, "Научните изследвания - ключова роля в модернизацията на въоръжението, техниката и системите", 29-30 май 2014 г., Пловдив
- [13] Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки Приет с ПМС № 250 от 17.09.2004 г., обн., ДВ, бр. 84 от 27.09.2004 г., в сила от 1.10.2004 г., попр., бр. 93 от 19.10.2004 г., изм. и доп., бр. 59 от 19.07.2005 г., в сила от 19.07.2005 г., отм., бр. 53 от 2006 г., в сила от 1.07.2006 г.
- [14] Правилник за поръчки приет с [ПМС № 150](#) от 21.06.2006 г., обн., ДВ, [бр. 53](#) от 30.06.2006 г., в сила от 1.07.2006 г., изм., [бр. 84](#) от 19.10.2007 г., в сила от 19.10.2007 г., изм. и доп., [бр. 3](#) от 13.01.2009 г., в сила от 1.01.2009 г., изм., [бр. 93](#) от 24.11.2009 г., в сила от 24.11.2009 г., изм. и доп., [бр. 86](#) от 2.11.2010 г., доп., [бр. 27](#) от 1.04.2011 г., изм. и доп., [бр. 17](#) от 28.02.2012 г., в сила от 26.02.2012 г., попр., [бр. 20](#) от 9.03.2012 г., изм. и доп., [бр. 104](#) от 16.12.2014 г., в сила от 16.12.2014 г., изм., бр. 100 от 18.12.2015 г., отм., бр. 28 от 8.04.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.
- [15] Закона за обществените Закона за обществените поръчки. обн., ДВ, [бр. 13](#) от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г., доп., [бр. 34](#) от 3.05.2016 г., изм. и доп., [бр. 63](#) от 4.08.2017 г., в сила от 30.06.2017 г., изм., [бр. 85](#) от 24.10.2017 г., доп., [бр. 96](#) от 1.12.2017 г., в сила от 1.01.2018 г., изм. и доп., [бр. 102](#) от 22.12.2017 г., в сила от 22.12.2017 г., изм., [бр. 7](#) от 19.01.2018 г., изм. и доп., [бр. 15](#) от 16.02.2018 г., в сила от 16.02.2018 г., доп., [бр. 17](#) от 23.02.2018 г., в сила от 23.02.2018 г., [бр. 24](#) от 16.03.2018 г., в сила от 23.05.2018 г., [бр. 30](#) от 3.04.2018 г., изм. и доп., бр. 49 от 12.06.2018 г.
- [16] Събев, С. Възлагане на обществени поръчки в областите отбрана и сигурност, Издателски комплекс на НВУ „Васил Левски“, 2016 г.
- [17] Правилник за прилагане на прилагане на Закона за обществените поръчки приет с [ПМС № 73](#) от 5.04.2016 г., обн., ДВ, [бр. 28](#) от 8.04.2016 г., в сила от 15.04.2016 г., изм. и доп., бр. 91 от 14.11.2017 г., в сила от 1.01.2018 г.

