

SAT-2B.313-1-L-16

CONFLICT OF INTEREST IN PUBLIC PROCUREMENT – LEGAL FRAMEWORK AND PRACTICAL CHALLENGES

Zornitza Docheva, PhD Student

Faculty of Law,
“Angel Kanchev” University of Ruse
Phone: 0879951272
E-mail: zdocheva@uni-ruse.bg

***Abstract:** This paper examines conflicts of interest in public procurement, with a focus on the legal framework and the main practical challenges in its implementation. Conflicts of interest arise where personal or financial interests of persons involved in the preparation, conduct, or evaluation of procurement procedures may compromise the objectivity and impartiality of decision-making. The analysis covers the EU framework under Directive 2014/24/EU, Directive 2014/25/EU and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509, as well as the Bulgarian Public Procurement Act and the Bulgarian Anti-Corruption Act, emphasising indirect interests and the role of related parties. The paper highlights recurring implementation problems, including evaluative and inconsistent criteria, limited access to information, hidden dependencies, the insufficiently regulated role of external experts and consultants, and difficulties in proving indirect influence through related persons. Finally, selected best practices are outlined to strengthen prevention, control, and transparency in public procurement.*

***Keywords:** Public procurement, Conflict of interest, Related parties, Transparency, Public Procurement Act (Bulgaria), Anti-Corruption Act (Bulgaria), European legal framework, Directive 2014/24/EU, Directive 2014/25/EU, Regulation (EU, Euratom) 2024/2509, Best practices, Prevention and control.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Обществените поръчки представляват един от основните канали за разходване на публични средства и за реализиране на публични политики. Поради значителния си икономически обем и стратегическо значение тази област е особено уязвима спрямо корупционни рискове и неправомерно влияние. Осигуряването на прозрачност, равнопоставеност и лоялна конкуренция в процедурите за възлагане е от съществено значение както за защитата на обществения интерес, така и за опазването на финансовите интереси на Европейския съюз и на държавите членки²⁰⁹.

В този контекст конфликтът на интереси представлява една от най-сериозните заплахи за почтеността на системата на обществените поръчки. Той възниква, когато лични, финансови или други частни интереси на лица, участващи в подготовката, провеждането или оценяването на процедури, могат да компрометират обективността и безпристрастността на вземаните решения. Подобни ситуации не се отнасят единствено до висши длъжностни лица, а и до експерти, технически служители и външни консултанти, които упражняват фактическо влияние върху процеса²¹⁰.

Целта на настоящия доклад е да анализира правната рамка на ЕС и българското законодателство относно конфликта на интереси в обществените поръчки, да идентифицира основните приложни проблеми и да предложи препоръки за укрепване на механизмите за превенция и контрол.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Конфликтът на интереси по правило се разбира като ситуация, при която частен интерес може да повлияе или да създаде обосновано съмнение, че влияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на служебни или професионални задължения. В областта на обществените поръчки това

²⁰⁹ Европейска комисия, Доклад на комисията до съвета и европейския парламент доклад на ес за борбата с корупцията, СОМ(2014) 38 окончателен

²¹⁰ ОИСР, Управление на конфликта на интереси в публичния сектор: Наръчник, Изд. на ОИСР, 2005 г., с. 16–25.

включва всички положения, при които лица, ангажирани с изготвянето на документацията, оценяването на офертите или вземането на решения, имат пряк или косвен финансов, икономически или друг личен интерес, способен да накърни тяхната независимост²¹¹.

Тази разширена концепция не се ограничава до лица, заемащи високи публични длъжности, а обхваща и експерти, технически служители и външни консултанти, които могат да упражнят фактическо влияние върху хода и резултата от процедурата. Поради това конфликтът на интереси е неразривно свързан с основните принципи на обществените поръчки – прозрачност, равнопоставеност, недискриминация и ефективно използване на публичните средства.²¹²

На равнище ЕС понятието е изрично уредено в член 24 от Директива 2014/24/ЕС²¹³, който задължава държавите членки да предприемат подходящи мерки за ефективно предотвратяване, разкриване и отстраняване на конфликтите на интереси, възникващи при провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки. Разпоредбата посочва, че конфликт на интереси е налице, когато служители на възлагащия орган или лица, действащи от негово име, които участват в процедурата или могат да повлияят върху нейния резултат, имат пряк или косвен интерес, който би могъл да компрометира тяхната безпристрастност.

Аналогична уредба се съдържа в член 42 от Директива 2014/25/ЕС²¹⁴, приложима към секторните поръчки, която възпроизвежда същата концепция за пряк и косвен личен интерес и задължава възлагащите субекти да предотвратяват всяко изкривяване на конкуренцията.

Особено значение има разширената дефиниция, съдържаща се в член 61 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509²¹⁵ относно финансовите правила, приложими към общия бюджет на Съюза. Тази разпоредба определя конфликт на интереси като ситуация, при която безпристрастното и обективно изпълнение на функциите на финансов участник или друго лице, участващо в управлението и контрола на бюджета, е опорочено поради причини, свързани със семейния и емоционалния живот, политическа или национална принадлежност, икономически интерес или всякакъв друг пряк или косвен личен интерес. По този начин регламентът изрично включва и свързаните лица като източник на потенциален конфликт.

Член 24 от Директива 2014/24/ЕС задължава възлагащите органи да гарантират, че конфликтите на интереси се третираат по начин, който предотвратява изкривяване на конкуренцията и осигурява равно третиране на всички икономически оператори. Разпоредбата обхваща не само служителите на възлагащия орган, но и всички доставчици на услуги, действащи от негово име.

Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 доразвива тази логика, като въвежда по-строги изисквания за прозрачност и отговорност на всички лица, участващи в управлението на средства от бюджета на

²¹¹ ОИСР, Управление на конфликта на интереси в публичния сектор: Насоки и национален опит, Изд. на ОИСР, 2003 г., с. 24–28.

²¹² Куманова Е. За вечните ценности. В: Сборник с доклади от VIII международна научна конференция на РБ "Любен Каравелов" - "Промените в глобалния свят и новите решения", Русе, 2021, стр. 203-207

²¹³ Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно обществените поръчки, ОВ L 94, 28.03.2014 г., чл. 24.

²¹⁴ Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от субекти, осъществяващи дейност във водния, енергийния, транспортния и пощенския сектор, ОВ L 94, 28.03.2014 г., чл. 42.

²¹⁵ Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 г. относно финансовите правила, приложими към общия бюджет на Съюза, чл. 61.

ЕС. Член 61 от регламента поставя акцент върху непрякото влияние и разширява обхвата на понятието конфликт на интереси отвъд формалните длъжностни функции²¹⁶.

Тази рамка има пряко значение за обществените поръчки, финансирани със средства от ЕС, тъй като задължава държавите членки да гарантират, че всички участници в процеса – включително експерти и външни консултанти – подлежат на ефективен контрол.

В българското законодателство конфликтът на интереси при възлагането на обществени поръчки е уреден преди всичко в Закона за обществените поръчки, който възприема широк и функционален подход, съответстващ на европейските стандарти. Националната уредба изхожда от разбирането, че рискът от конфликт на интереси не е ограничен единствено до възложителя или до формално овластени длъжностни лица, а обхваща всички лица, които участват в подготовката, възлагането или оценяването на обществената поръчка или могат фактически да повлияят върху нейния резултат.²¹⁷

На първо място, член 103, алинея 2 от Закона за обществените поръчки изрично постановява, че по отношение на членовете на комисията за разглеждане, оценка и класиране на офертите не трябва да е налице конфликт на интереси с кандидатите или участниците в процедурата. С тази разпоредба законодателят въвежда императивно изискване за безпристрастност на лицата, които упражняват решаващо влияние върху изхода от процедурата, и поставя конфликта на интереси като правно релевантно основание за тяхното отстраняване от състава на комисията.²¹⁸

Същевременно Законът за обществените поръчки съдържа легално определение на понятието „конфликт на интереси“ в Допълнителните си разпоредби. Съгласно параграф 2, точка 21 от Допълнителните разпоредби на ЗОП²¹⁹ конфликт на интереси е налице, когато възложителят, неговите служители, както и наети от него лица извън неговата структура, които участват в подготовката или възлагането на обществена поръчка или могат да повлияят на резултата от нея, имат интерес, който може да води до облага по смисъла на член 72 от Закона за противодействие на корупцията и за който би могло да се приеме, че влияе на тяхната безпристрастност и независимост във връзка с възлагането на обществената поръчка.

Препращането към член 72 от Закона за противодействие на корупцията²²⁰ разширява съдържанието на „частния интерес“, като го свързва с възможността за материална или нематериална облага за самото лице или за свързани с него лица, включително чрез близки, роднини или икономически партньори.

В изпълнение на изискването по член 103, алинея 2 от ЗОП членовете на комисията са длъжни преди започване на работата си да подпишат декларации за безпристрастност и липса на конфликт на интереси. По логиката на параграф 2, точка 21 от Допълнителните разпоредби на ЗОП, задължението за деклариране следва да се прилага и спрямо външните експерти и консултанти, наети от възложителя, които участват в подготовката на техническите спецификации, методиките за оценка или други елементи от документацията, както и спрямо всички лица, които могат фактически да повлияят върху резултата от процедурата.²²¹

Този национален модел е в съответствие с член 61 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509²²², който възлага задължение за предотвратяване и деклариране на конфликти на интереси на всички

²¹⁶ Европейска сметна палата, Специален доклад № 28/2023: Public procurement in the EU – Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021, Официален вестник на Европейския съюз C/2023/1259, 5.12.2023 г.

²¹⁷ Закон за обществените поръчки, обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., посл. изм. и доп.

²¹⁸ Член 103, алинея 2 от Закона за обществените поръчки

²¹⁹ Параграф 2, точка 21 от Допълнителните разпоредби на Закона за обществените поръчки

²²⁰ Член 72 от Закона за противодействие на корупцията, обн., ДВ, бр. 7 от 19.01.2018 г., посл. изм. и доп.

²²¹ Член 103, алинея 2 от Закона за обществените поръчки във връзка с § 2, т. 21 от Допълнителните разпоредби на ЗОП.

²²² Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509, чл. 61.

финансови участници и на всички други лица, участващи в управлението, контрола и изпълнението на средства от бюджета на Европейския съюз.

Въпреки относително цялостната нормативна уредба, практическото прилагане на правилата за конфликт на интереси продължава да среща съществени затруднения. Липсват достатъчно ясни и обективни критерии за установяване на конфликт на интереси, а преценката по § 2, т. 21 ДР ЗОП често остава оценъчна и води до нееднакво прилагане²²³.

Съществува системен проблем с ограничения достъп до информация за частните и икономическите интереси на ангажираните лица и с минимални възможности за проверка на декларираните обстоятелства, което превръща декларативния режим по чл. 103, ал. 2 ЗОП в по-скоро формален механизъм.

Скритите зависимости и неформалните връзки между представители на възложителя, външни експерти и икономически оператори, както и слабо регулираната роля на външните консултанти, създават предпоставки за влияние върху техническите спецификации и методиките за оценка. Доказването на косвено влияние чрез свързани лица е особено трудно и често надхвърля капацитета на възложителите. Доклади на АДФИ и Сметната палата констатираат слабости в превенцията и контрола и липса на ефективни механизми за последващ контрол.

В редица държави – членки на ЕС, са въведени по-ефективни механизми за предотвратяване на конфликта на интереси, които надграждат минималните изисквания на директивите. Сред тях се открояват електронни системи за деклариране и централизирано съхраняване на декларации за интереси, както и автоматизирани проверки чрез публични регистри.²²⁴

Като добра практика може да се посочи задължителното деклариране на интереси не само от членовете на комисии, но и от всички експерти и консултанти, участващи в подготовката на документацията, както и прилагането на „охладителен период“ за лица, участвали в подготовката на процедурата. Адаптирането на подобни практики би повишило прозрачността и би ограничило възможностите за заобикаляне на правилата чрез свързани лица.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конфликтът на интереси при възлагането на обществени поръчки представлява системен риск за прозрачността, равнопоставеността и ефективното използване на публичните средства. Правната рамка на ЕС и българското законодателство създават предпоставки за превенция, но практическото им прилагане е ограничено от неясни критерии, информационна асиметрия и формалистичен декларативен режим.

Най-трудно откриваемите форми на конфликт, включително чрез свързани лица и външни консултанти, често остават извън ефективен контрол. Необходимо е преминаване към по-активен и рисково ориентиран модел на превенция, основан на по-строги правила за деклариране, реални механизми за проверка и по-висока прозрачност.

REFERENCES

Закон за обществените поръчки, посл. изм. ДВ. бр.61 от 29 Юли 2025г.

Закон за противодействие на корупцията, посл. ДВ. бр.57 от 15 Юли 2025г.

Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г.

Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г.

Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 на Европейския парламент и на Съвета от 23 септември 2024 г.

²²³ ОИСР, Насоки за борба с тръжните манипулации при обществените поръчки (Актуализация 2025 г.), ОИСР, Париж, 2025 г.

²²⁴ Европейска комисия, Известие на Комисията – Насоки относно избягването и управлението на конфликти на интереси съгласно Финансовия регламент (2021/С 121/01), Официален вестник на Европейския съюз С 121, 9.4.2021 г.

Европейска комисия. Известие на Комисията – Насоки относно избягването и управлението на конфликти на интереси съгласно Финансовия регламент (2021/С 121/01).

Европейска сметна палата. Специален доклад № 28/2023: Обществени поръчки в ЕС – пониска конкуренция при договори за строителство, стоки и услуги през 10-годишния период до 2021 г.

Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Насоки за борба с тържните манипулации при обществените поръчки, актуализация 2025 г.

Куманова, Е. За вечните ценности. В: Сборник с доклади от VIII международна научна конференция на РБ "Любен Каравелов" - "Промените в глобалния свят и новите решения", Русе, 2021, стр. 203-207