

РЕЦЕНЗИЯ

от **професор д-р Дарина Пеева Зиновиева**,
Институт за държавата и правото, БАН и Юридически факултет на
ПУ "П.Хилендарски"

ЗА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД НА
ИРЕНА КОСТОВА ГЕОРГИЕВА

С ТЕМА:

КОНТРОЛ ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Научен ръководител:

Доц. д-р Юрий Кучев

в област на висшето образование: право,
професионално направление: финансово право,
при Юридически факултет, СУ "Св. св Кл.Охридски", гр. София

1. Общи данни

Със Заповед № РД - 38-179/ 30.04.2020г на Ректора на СУ"Св.св Кл.Охридски" София, съм определена за член на научното жури. Ирена Костова Георгиева е била задочен докторант в ЮФ на СУ"Св.св.Кл.Охридски". Магистър е по право. Работила е като юрист в отдел „Обществени поръчки“ на СУ „Св. св.Климент Охридски“. Към момента е юрист в дирекция „Правни дейности и обществени поръчки“ в Народното събрание на Република

България. Преминала е през обучение в специализиращи програми на тема „Академично предприемачество чрез ефикасно използване на Европейско финансиране“ и „Електронно възлагане на обществените поръчки“, Министерство на финансите.

Участвала е в международна научно-приложна конференция на тема „Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от Европейския съюз“ през 2016 г., както и в Шести „Workshop on Managing Arts and Cultural Organizations“, проведен в Оксфорд, Великобритания през 2018 г. Участвала е с научни съобщения във форуми като „Най-често допускани грешки и проблеми при прилагане на промените на ЗОП и ППЗОП от 2014 г.“ в гр. София през април 2014г; в „Сравнителен анализ на настоящите норми на ЗОП и новия Закон за обществените поръчки от 2016 г.“, проведен в гр. Велико Търново през 2016 г.; в „Кандидатстване и изпълнение на проекти по структурните фондове на ЕС. Законосъобразно провеждане на обществените поръчки с цел пълно усвояване на средствата“ в гр. София, през 2015 г. и др. Има участие и в изследователски проект, свързан с финансовото право.

Ирена Георгиева има три отпечатани публикации, свързани с темата на дисертацията.

Авторефератът коректно отразява съдържанието на труда и приносите в него.

2. Характеристика на дисертационния труд и на приносите

Представеният дисертационен труд се състои от увод, три глави, заключение и библиография.

Актуалността на темата идва от сравнително големия финансов ресурс, разходван за финансиране на обществени поръчки, както в страната ни, така и в Европейския Съюз. В същото време контролът е от значение за изясняване на правилното прилагане на нормативната база или посочване и санкциониране на нарушенията при разходването на тези средства. Тук следва да се добави и факта, че дисертационното изследване включва проблемите на видовете контрол, предвидени в приетия изцяло нов Закон за обществените поръчки през 2016г.

Авторката използва много добър подход на изследване. Така Глава Първа съдържа теоретичен обзор и преглед на дисертационната тема. След това авторката в Глава Втора разглежда видовете предварителен, текущ и последващ контрол и накрая в Глава Трета се фокусира само върху контрола на обществените поръчки, които се финансират със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

Считам, че структурата е много добра, с оглед поставената цел и постигането ѝ.

В Първа глава Ирена Георгиева изяснява в четири отделни раздела предмета на понятието „поръчка“, сравнен с понятието „обществена поръчка“. Изводите са интересни, важни и актуални. По-нататък специално авторката се спира само на предметния обхват, целите на ЗОП и включва анализ на възложителите като правна фигура. Положително следва да се оцени извода на авторката за кумулация на трите елемента на понятието и твърдението, че една сделка няма да се отъждестви с обществена поръчка ако липсва дори един от елементите.

Следва да се адмира идеята на авторката да проследи в исторически план целите на законите с предмет обществени поръчки в различните периоди, както и изводите от прегледа. След задълбочения анализ на правната фигура на възложителите, заслужава внимание извода, че именно възложителят има основна роля в така нар. "възлагателен процес", тъй като той управлява и той се разпорежда с публични средства, както и той чрез поръчката следва да удовлетвори обществените потребности. Правилно е заключението на Ирена Георгиева относно метода на правно регулиране на обществените отношения, свързани с възлагането на обществените поръчки- властническият метод.

Добра оценка може да се даде на групирането по видове на възложителите в четири групи – публични възложители, секторни възложители, централен орган за покупки и други случаи на възложители.

В самостоятелна част от труда е направен много силен анализ на договора за възлагане на обществена поръчка. Авторката борави свободно с частноправни, публичноправни познания, сравнява елементи от договора и извежда заключения с приносна стойност за доктрината. Заслужава да се оцени анализа на условията за недействителност на договорите за обществени поръчки и реда за предявяване на иск за унищожаване. Правилен е изводът за стабилитета на обществения интерес, по повод невъзможността да се иска унищожаване на договора – напр. при влязло в сила решение на Комисията за защита на конкуренцията по чл. 215, ал. 5 ЗОП, при публикувано обявление за доброволна прозрачност съгласно чл. 28 ЗОП, когато то е влязло в сила, както и при изтекли срокове.

Много силен е анализът на дискуссионния проблем относно това дали договорът за обществена поръчка е административен договор по см на АПК. Правилен е изводът на докторантката, че към момента законовата регулация не включва обществената поръчка в категорията на административните договори и поради това възникналите спорове във връзка изпълнението ѝ се разглеждат по общия ред пред гражданските съдилища.

В добра систематика с предходните проблеми в тази глава, Ирена Георгиева разглежда спецификите на споровете, свързани с обществената поръчка. Тя обосновава наличието на тези законови специфики с нуждата споровете да се решават навременно, с оглед спестяване на разходи за всички страни и гарантиране доставката на стоките и услугите, предмет на договора.

Добре обоснована е нуждата от допълнителни извънсъдебни способности за решаване на спорове, като напр. международен арбитраж, вътрешен арбитраж, преговори на високо равнище, медиация, независимо експертно определение.

В контекста на тази глава Ирена Георгиева е разгледала понятието за „контрол на обществените поръчки“. Правилно авторката обосновава наличието на засилен контрол върху обществените отношения, свързани с обществените поръчки, като дейност, чрез която се осъществява разходването на средства, които принципно принадлежат на обществото.

Втората глава е свързана с трите традиционни за публичноправната доктрина основни вида контрол. В отделни раздели и в детайли авторката пояснява особеностите на Външния контрол, осъществяван от Агенцията по обществените поръчки;

обжалването на актовете на възложителя като способ за упражняване на текущ контрол и особеностите на последващия външен контрол на обществените поръчки. Заслужава висока оценка сравнителния анализ между контрола, упражняван от АОП в България, и аналогичния контрол, осъществяван в други държави-членки на ЕС. Изводите са стойностни и допринасят за усъвършенстване на практиката у нас.

С умение за обобщаване на материята, авторката е представила обхвата на предварителния контрол чрез случаен избор по чл. 232 ЗОП. Тя прави анализ на интересната теза относно контрола чрез случаен избор и отъждествяването му с класическите характеристики за контрол. С вещина анализира и контрола върху процедурите на договаряне, уредени в чл. 233 ЗОП, както и контрола при изменение на договор за обществена поръчка, уреден в чл. 235 ЗОП. Всички изводи са с приносен характер. Особено внимание заслужава извода, че сега действащата уредба води до забавяне на приключване процедурите на договаряне, тъй като възложителите не могат да предприемат действия преди становището за законосъобразност на АОП.

По повод анализа на текущия контрол, заслужава висока оценка акцентът върху измененията на ЗОП, целящи по-точното установяване на това, кое лице се явява „заинтересовано лице“. Авторката правилно оценява като положителен законодателния подход при изменението в ЗОП, свързано с точността на критериите.

Положителна оценка заслужава сравнителния анализ на общия процесуален ред по АПК и специалния ред, уреден в ЗОП за

обжалване. В тази връзка авторката прави обосновен извод, че бланкетните твърдения за нарушение не следва да се разглеждат от КЗК.

Много задълбочен е анализа на производството пред КЗК като административна юрисдикция, на особеностите на това производство и редица изводи, които Ирена Георгиева обстойно мотивира. Един от тях е относно суспензивния ефект на жалбата пред КЗК, който извод заслужава позитивна оценка. Авторката прави много силен сравнителноправен анализ на процесуалния ред за обжалване на решенията на КЗК пред ВАС, по силата на чл. 216 ЗОП, като специален ред, в сравнение с общия ред по АПК. Тя обосновава правилни заключения, като напр. извода относно изменението на разпоредбата на чл. 220 ЗОП.

Интересна идея на авторката е да направи обобщение на всички предпоставки за уважаване на иска за обезщетение за вреди, които са претърпени, вследствие на нарушения при провеждане на процедура по сключване на договор за обществена поръчка. Анализът има практическа и доктринерна стойност.

Авторката разсъждава и в сравнителен план относно двата вида контрол, извършвани от АДФИ и Сметната палата, като отново изводите ѝ са правилни, навременни и полезни.

В Трета глава изследването е специално насочено към проблемите при разходване средствата от фондовете на ЕС. Много умело Ирена Георгиева е разпределила материята в добра систематика, като започва с анализ на органите за управление и контрол на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, проследява верифицирането на разходите и плащанията, направени по договори за обществени поръчки, обособява

нередностите, извършването на финансови корекции при управлението на средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Накрая тя коментира наличието на правен интерес на партньорите на бенефициерите по ДБФП при обжалване на решението за определяне на финансови корекции по проведените от тях обществени поръчки. Авторката разглежда и въпросите относно местната подсъдност по дела, образувани при финансова корекция за нарушения при възлагане на обществени поръчки.

Положителна оценка заслужава анализа на компетентните органи, предвидени в специалния ЗУСЕСИФ. Разгледана е цялостната процедурата по верифициране на разходите и на плащанията по сключени договори за възлагане на обществена поръчка по специалния закон. Заслужава интерес анализа на правното понятие „нередност“ и изводите, които авторката прави за оптимизиране на дефиницията в европейското законодателство. Полезен за правната доктрина е сравнителноправния анализ на различните дефиниции за понятието „нередност“ в европейските регламенти, което е допълнителен принос за доктрината и практиката.

Заслужава положителна оценка анализа на съдебната практика относно актовете, с които се налага финансова корекция в отделните етапи от развитие на законодателството ни. Авторката в дълбочина разглежда въпросите относно финансовата корекция, като предлага редица изменения *de lege ferenda*.

Добра е идеята на авторката да разгледа юриспруденцията след приемане на изменението в АПК (ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г.) относно местната подсъдност на делата по оспорване на индивидуални административни актове. Анализът на практиката

и проблемите представляват също принос на авторката за доктрината и юриспруденцията ни.

В целия труд е посочвана разнообразна юриспруденция - на Съда на Европейския съюз (СЕС); на Върховния административен съд (ВАС) на Република България; на административните съдилища. Посочвана е и практика от Комисията за защита на конкуренцията (КЗК).

Авторката показва широта на мисленето, работи свободно с познания в различни отрасли на правото- финансово, административно, гражданско право. Показва умения за сравнителни анализи, с последващи от тях заключения.

Намира наличието на конкретните трудности в практиката, проблеми в законодателството и сочи свои предложения *de lege ferenda*.

3. Критични бележки и препоръки

Критичните ми бележки са свързани с неподходящи стилови изрази от типа „Съкрушителните становища на Европейската комисия (ЕК) ...”, които са изключения в цялостното добре издържано с правния си език и стил, изложение. Препоръката ми е дисертацията да бъде издадена, с оглед нейната практическа полезност и достъпност.

Заключение:

След казаното по-горе, считам, че трудът има всички качества за дисертация- темата е актуална, изследването е задълбочено и цялостно.

Предложенията за оптимизиране на законодателството са уместни и с приносен характер за доктрината и практиката.

Изложеното ми дава основание да дам своята **положителна оценка** и да предложа на научното жури **да бъде присъдена на ИРЕНА КОСТОВА ГЕОРГИЕВА образователната и научна степен „Доктор”** в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление: 3.6. Право, финансово право.

8.юни. 2020 г.

Изготвил рецензията:

/Професор д-р Дарина Зиновиева/