

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ**

До Научното жури,

Утвърдено със Заповед № РД 38-179/

30.04.2020 г. на Ректора на СУ „Св.

Климент Охридски“

СТАНОВИЩЕ

от проф. д-р Александър Асенов Воденичаров

за представения дисертационен труд на тема:

„Контрол за законосъобразност на процедурите

за обществени поръчки“

за присъждане на образователната и научна степен „доктор“

в професионално направление 3.6. Право (Финансово право) към катедра

„Административноправни науки“ към Юридическия факултет

на СУ „Св. Климент Охридски“

Автор на дисертационния труд: Ирена Костова Георгиева

Дисертантът е представил за публична защита дисертационния си труд на тема „Контрол за законосъобразност на процедурите за обществени поръчки“.

Разкриването на процедурата е извършено по установения ред в Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) и Правилника за прилагането му (чл. 39 и сл.).

Депозираният труд се състои от общо 207 страници, от които 188 страници основен текст, 3 страници съдържание, 4 страници списък на съкращения, библиография от 74 заглавия (52 на кирилица и 22 на латиница), брой цитирания под линия 225, обсъдени решения на национални юрисдикции - 59 броя и 10 броя решения на СЕС. Състои от увод, изложение в три глави и заключение. Глава първа се състои от четири раздела, глава втора се състои от три раздела, а глава трета – от пет раздела. Съдържанието на всяка от главите е разпределено удачно в отделни точки и подточки.

Структурата на дисертацията като цяло е **балансирана и отразява логическата последователност на изследваните проблеми**. Положителен момент са направените във всяка глава **конкретни изводи**. Достойнство на представения труд са и **точно дефинираните препоръки** от една страна към възложителите на обществени поръчки, от друга страна към различните контролни органи в областта. **Предложенията *de lege ferenda*** за усъвършенстване на националното законодателство са добре прецизирани с оглед подобряване ефективността на при разходването на публичните средства – независимо дали национални или европейски такива, както и контролът върху тази дейност.

Изследванията, предмет на дисертационния труд, са с **подчертана актуалност**. Официалните данни сочат, че обществените поръчки представляват около 19 % от БВП на ЕС, а около 48 % от европейските структурни и инвестиционни фондове се изразходват чрез обществени поръчки. Проектите в държавите членки, съфинансирани от фондове на ЕС, следва задължително да бъдат реализирани в съответствие с приложимите

правила за възлагане на обществените поръчки, които да гарантират равнопоставеност и недопускане на дискриминация, свободна конкуренция, пропорционалност, публичност и прозрачност – все принципи, прокламирани в чл. 2 на новия Закон за обществените поръчки. Редица проблеми, свързани с сключването на договори за безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове, и определянето на финансови корекции при тяхното реализиране, се анализират в представения труд, като изводите ще съдействат за законосъобразното и ефективно усвояване на европейските средства в публичния сектор.

В допълнение, с Решение № 498 на Министерския съвет от 11.07.2014 г. е приета Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. и План за нейното прилагане. Една от основните цели, поставени в Националната стратегия, е повишаване ефективността на предварителния, текущия и последващия контрол на обществените поръчки. В този смисъл проучването на проблемите в тази сфера се характеризира с особена **навременност**. В представения дисертационен труд този проблем е анализиран изключително задълбочено. Извършен е обстоен анализ на същността на обществените поръчки, като се изведени трите основни елемента – субект, обект и стойност/финансиране на обществената поръчката. След направения анализ, докторантът убедително достига до извода, че договорът за възлагане на обществената поръчка е двустранен, възмезден, формален, срочен, комутативен, консенсуален, каузален договор, който се сключва след нормативно установена процедура. След извършената съпоставка между договора за възлагане на обществена поръчка и облигационния договори и административния договор, е направен мотивиран извод, че договорът за обществените поръчки разкрива съществените типови белези на смесения сукцесивен фактически състав.

Извършена е сполучлива систематизация на видовете контрол, осъществяван от АОП – предварителен контрол чрез случаен избор, контрол върху процедурите на договаряне, контрол при изменение на договор за възлагане на обществена поръчка. Идентифицирани са и основни проблеми в системата за предварителен контрол, осъществяван от АОП. Обжалването на актовете на възложителя е анализирано като способ за упражняване на текущ контрол. В дисертационния труд е извършен подробно проучване на последващия контрол, осъществяван от органите на Сметната палата и АДФИ, очертани са проблемите в контролния процес. Анализирани и съпоставени са взаимоотношенията между Сметната палата и АДФИ в областта на обществените поръчки, изведени са основните три насоки на последващия външен контрол - проверка на проведени процедури за възлагане на обществени поръчки, проверка на сключени писмени договори за доставки, услуги или строителство (без да са предшествани от процедура или друг ред за възлагане по ЗОП), проверка на първични счетоводни документи за извършени разходи за доставка на стоки, услуги или строителство.

Дисертацията има и **научно-практическа стойност**. В Глава първа, раздел втори от дисертационния труд са изведени конкретните практически проблеми при изследването на легалното определение за възложител, като това е довело до обосновани предложения *de lege ferenda* за редакция на разпоредбата на чл. 22, ал. 5, т. 1 ЗОП, както и за редактиране на утвърдената от изпълнителния директор на АОП форма на решението за откриване на процедура. Считаю, че тези предложения са с научно-приложен характер. В раздел втори на глава втора е извършен е изключително задълбочен анализ на съдебната и административна практика и са направени правни изводи, които допринасят за разкриването на проблемите във всички фази на обжалването на актовете на възложителя, което е разгледано като способ за упражняване

на текущ контрол. В раздел четвърти на глава втора е очертан особенният статут на партньорите на бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ, като са изведени и анализирани и конкретни практически проблеми във връзка с този статут. Направено е конкретно предложение за преодоляване на тези проблеми с нарочно споразумение, което да е неразделна част от ДБФП. Особена значимост притежават изведените предпоставките за уважаване на иск, с който всяко заинтересовано лице да може да претендира обезщетение за вреди, претърпени вследствие на нарушения при провеждане на процедура и сключване на договор за обществена поръчка, при условията на чл. 203, ал. 1, чл. 204, ал. 1, 3 и 4 и чл. 205 АПК. От изключително практическо значение е направената на база съдебната практика систематизация на допуснати грешки при провеждане на процедурите по възлагане на обществени поръчки, довели до определянето на финансови корекции по ДБФП, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фонове.

Бих желал да маркирам, че в българската правна доктрина **досега не беше разработвано самостоятелно изследване**, посветено на проблемите, свързани с правилата за провеждане на процедурите за възлагане на обществените поръчки, видовете контрол относно спазването на тези правила, видовете контролни органи, техните правомощия и взаимодействие между тях във връзка с осъществяването на контролните им функции в областта на обществените поръчки. Систематично изследване на видовете контрол, предвидени в приетия изцяло нов Закон за обществените поръчки (Обн., ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.) също не беше правено.

Предметът на изследването е напълно осъществен. Направен е обстоен анализ на текущото състояние на системата за контрол в областта на

обществените поръчки. При обсъждането на предварителния, текущия и последващ контрол са съпоставени и подробно разграничени правомощията на различните компетентни органи. Разкрити са както положителните страни, така и недостатъците на контрола, упражняван от АОП, АДФИ, Сметна палата, управляващите органи и самите възложители. Особено продуктивен е мотивираният извод, че подобряването на капацитета за управление на възлаганията и договорите е пряко свързан с административния капацитет на възложителите по ЗОП, както и с възможността да получат финансиране по програми, съфинансирани чрез Европейските структурни и инвестиционни фондове, и успешно да бъдат приключени проектите, т.е. средствата да бъдат изцяло верифицирани и платени. Направена е съпоставка с други държави членки, където съществуват редица организации, насочени именно към квалификация на кадри в тази област. Особено детайлни са изследванията, свързани с същността на договора за възлагане на обществените поръчки, а с особен принос се характеризират изведените алтернативни механизми за решаването на спорове, възникнали при изпълнение на договорите за обществени поръчки, които биха могли да послужат като средство за привличане на повече участници в обществените поръчки, а оттам и до осигуряване на по-добра конкуренция. Особена значимост притежава анализът на понятието за понятието „нередност“ във връзка с усвояването на европейските средства. Проследено е развитието на понятието за нередност в исторически план, като се откроели и основните тенденции в развитието на това понятие. Извършен е задълбочен анализ на съдебната практика в областта на определяне на финансови корекции, анализирани са проблеми в теорията и практиката преди и след приемането на ЗУСЕСИФ.

В резултат на задълбочения анализ са формулирани **удачни предложения за усъвършенстване на системата за контрол** в областта на обществените поръчки, както от страна на самите възложители, така и от страна на компетентните контролни органи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обсъжданият научен труд показва категорично, че дисертантът Ирена Костова Георгиева притежава **задълбочени теоретични знания** в областта на финансовото право. Това особено силно проличава в сферата на обществените поръчки. Постигнати са целите на дисертационни труд, като са очертани новите моменти в ЗОП, насочени към оптимизиране на системата за контрол на обществените поръчки, включително контрола от страна на възложителите, както и предварителния и последващ контрол, упражняван от управляващи органи на различните програми, с оглед гарантиране на законосъобразното разходване на публичните средства и средствата от европейските фондове; очертаване на проблеми в новата нормативна уредба в областта на обществените поръчки. Направена е оценка на силните страни и слабостите на новите форми на контрол, осъществявай от АОП. Извършен е анализ и мотивирана оценка дали и доколко инструменти, заложи в ЗОП биха довели до повишаване на ефективността при разходване на публичния ресурс. Направена е систематизация на нарушения в областта на обществените поръчки и извеждане на предложения за преодоляване на практическите проблеми.

Проучванията в дисертацията, извеждането на научни изводи, аргументирането на поддържаните становища, изразяването на критично отношение по дадени въпроси и др. ясно показват, че дисертантът притежава **способност за самостоятелни научни изследвания.**

Изхождайки от гореизложеното, считам, че представения дисертационен труд на тема „Контрол за законосъобразност на процедурите за обществени поръчки“ **отговаря напълно на изискванията на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитието на академичния състав в Република България и на чл. 27 от Правилника за прилагането му. Ето защо убедено предлагам на уважаемото научно жури да присъди на Ирена Костова Георгиева образователната и научна степен „Доктор“.**

02 юни 2020 г.

(проф. д-р Александър Воденичаров)