

## **РЕЦЕНЗИЯ**

от проф. Сашо Георгиев Пенев

**дисертационен труд:**

### **КОНТРОЛ ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ**

за придобиване на научната степен „доктор“ (доктор по право)

**научна област, професионално направление:**

Социални, стопански и правни науки; 3.6.Право – Финансово право

**докторант:** ИРЕНА КОСТОВА ГЕОРГИЕВА

Юридически факултет при Софийски университет“ Св. Климент Охридски“

катедра Административноправни науки

#### **1. Данни за докторантката:**

Ирена Костова Георгиева е завършила специалност „право“ в Юридическия факултет на СУ „Св.Кл.Охридски“ през 2012 г. с образователно-квалификационна степен магистър и професионална квалификация юрист (Диплома Серия А-2012 № 220431). Така е изпълнено първото условие на чл.6, ал.1 от ЗРАСРБ за придобиването на образователната и научна степен „доктор“. От представения дисертационен труд и научни публикации на Ирена Георгиева се установява, че е налице и второто условие предвидено в чл.6, ал.1 във връзка с чл.2б, ал. 3 от ЗРАСРБ и спазване на минималните национални изисквания.

#### **Професионална дейност свързана с дисертационния труд:**

Ирена Георгиева след завършване на висшето си образование и придобиването на професионална квалификация юрист през 2012 г., провежда стаж за придобиване на юридическа правоспособност и успешно полага изпит за нея (Удостоверение № 1509 от 18.11.2013 г. на министъра на правосъдието). Трудовият ѝ стаж е като юрист в отдел „Обществени поръчки“ на СУ „Св. Климент Охридски“ (от 12.06.2013 г. до 01.10.2017 г.) и юрист в дирекция „Правни дейности и обществени поръчки“ на Народното

събрание на Р България (от 01.10.2017 г. до момента). Трудовата ѝ дейност е пряко свързана с темата на дисертационния труд и предполага интереса на докторантката към изследваната материя.

## **2. Данни за докторантурата:**

Въз основа успешно издържани изпити в конкурс за докторанти Ирена Георгиева е зачислена като докторант със заповед на Ректора на Софийския университет № РД 20-428/13.02.2015г. в задочна форма на обучение в катедра „Административноправни науки“ към Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ по професионално направление 3.6. Право (Финансово право). Докторската програма “финансово право“ е акредитирана от НАОА докторска програма към Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, към момента на зачисляване на докторанта и към настоящия момент. Спазено е изискването уредено в чл.5, ал.1 и чл.6, ал. 4 от ЗРАСРБ.

Докторантката е изпълнила успешно индивидуалния учебен план по време на срока на обучение (15.02.2015г.-15.02.2019 г.). Положила е успешно изпитите за докторски минимум. Аттестирана е редовно от факултетния съвет на Юридическия факултет. Получила е специализирано обучение в различни специализиращи програми : „Електронно възлагане на обществените поръчки“, Министерство на финансите, Испания, (м. 5, 2017г.); „Академично предприемачество чрез ефикасно използване на Европейско финансиране“ (I) (Academic Entrepreneurship Through Efficient Use of EU Funding (I), Докторантското училище на Софийския университет ( м.12.2017г.); участие в 6<sup>th</sup> Workshop on Managing Arts and Cultural Organizations, Оксфорд, Великобритания (м.12,2018 г.).

По време на обучението за докторант Ирена Георгиева е развила и друга творческа активност свързана с дисертационния труд. Привлечена е за член на научноизследователския колектив при катедрата по административноправни науки на Юридическия факултет СУ „Св. Климент Охридски“ по проект за научни изследвания на тема „Финансово управление и контрол на средствата от Европейския съюз“. Участва в организацията и с презентация в международна научно-приложна конференция: „Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от Европейския съюз“, проведена на 11 ноември 2016 г. в Софийския университет. Участва като юридически консултант по прилагане на ЗОП по проект: „Политическата реч в балкански и славянски контекст HU 04.01.-0036. 08.00-0017 Grand Project Political Speech“ и по проект: „За по-добро разбиране на екосистемните услуги в градска среда чрез оценка и картиране“ (TUNESinURB)“. Участвала е с научни съобщения и доклади в редица семинари и конференции: - „Най-често допускани грешки и проблеми при прилагане на промените на ЗОП и ППЗОП от 2014 г.“ в гр. София, дата 07.04.2014г.;

- „Сравнителен анализ на настоящите норми на ЗОП и новия Закон за обществените поръчки от 2016 г.“ в гр. Велико Търново, дата 02-04.12.2016 г.

- „Кандидатстване и изпълнение на проекти по структурните фондове на ЕС. Законосъобразно провеждане на обществените поръчки с цел пълно усвояване на средствата“ в гр. София, дата 05.11.2015 г.

- „Уредба на обществените поръчки по новия ЗОП и Правилника за приложението му. Нови аспекти в оспорването на финансовите корекции – съдебна практика. Съвместно възлагане на обществените поръчки, смесени обществени поръчки. Рамкови споразумения. Нова процедура – партньорство за иновации. Сравнителен анализ с процедурата за ПЧП – състезателен диалог.“, в к.к. „Златни пясъци“ дата 24-27.06.2015 г.

Резултатите от обучението и научноизследователската дейност на Ирена Георгиева са обсъдени и положително оценени на заседание на Факултетния съвет на Юридическия факултет от 12.03.2019 г. (Протокол № 6), а ректорът на Софийския университет е издал Заповед № РД РД-20-719 /20.03.2019 г. за отчисляването ѝ с право на защита.

На заседание на първичното звено, катедрата по административноправни науки при Юридическия факултет е обсъден проектът на дисертационен труд и е взето решение за започване на процедура по публична защита. Предложен е съставът на научното жури, което Факултетният съвет на Юридическия факултет е избрал на заседание от 17.03.2020 г. (Протокол № 6 от същата дата)

Със Заповед № РД- 38-179/ 30.04.2020г. е определен състав на научното жури във връзка с откритата процедура за защита на дисертационния труд. Първото заседание на научното жури е проведено 22 май 2020г., като са определени членовете, които ще изготвят становища и рецензии.

Спазен е редът предвиден в Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в Софийския университет „Св.Климент Охридски“.

### **3. Данни за дисертацията и автореферата:**

Според чл.6, ал.3 от ЗРАСРБ дисертационният труд трябва да съдържа научни или научноприложни резултати, които представляват оригинален принос в науката. Дисертационният труд трябва да показва, че кандидатът притежава задълбочени теоретични знания по съответната специалност и способности за самостоятелни научни изследвания. Тези критерии са предмет на преценка в рецензията.

Темата на дисертацията - Контрол за законосъобразност на процедурите за обществени поръчки, предопределя нейната обществена значимост с оглед законосъобразното разходване на публични средства от националния и на Европейския съюз бюджети чрез системата на обществени поръчки. Теоретичното осмисляне на контролната дейност и правните механизми за реализирането ѝ е от значение за развитието на правните аспекти на контролната дейност и с практическа насоченост. Теоретичното значение на труда се изразява в научния анализ на контролните форми спрямо участниците в правоотношенията по обществени поръчки. Практическото значение на труда се изразява в изследваната национална и на Съда на Европейския съюз съдебна практика, в анализа на административни практики, и вижданията на докторанта за усъвършенстване на правната уредба. Фактите, че изследването е съобразено със Закона за обществените поръчки (Обн. ДВ. бр.13 от 16 Февруари 2016г.), изменен двадесет пъти към 23 март 2020 г. и приетата с Решение № 498 на Министерския съвет от 11.07.2014 г. Национална стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014-2020 г. доказват актуалността на съдържанието на труда, а също му придават и значение за бъдещото развитие на обществените отношения в тази област.

Трудът е в обем 207 страници и включва 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.

От съдържанието на дисертационния труд правя извода, че кандидатката притежава задълбочени теоретични правни знания, които успява да приложи към съвременната правна уредба и характеристиката на изследваните от нея правни институти. Смятам, че е налице първата предпоставка за положителна оценка на дисертационния труд описана в чл.6,ал.3, изречение второ от ЗРАСРБ. Практическите познания на автора, съчетани с научния апарат, който използва, му дават възможност за всеобхватен анализ на изследваните обществени отношения. Предметът на изследването изисква и интердисциплинарни правни познания, защото материята обхваща и институти на административното право, финансовото право, гражданското право, правото на Европейския съюз. Качеството на работа от езикова гледна точка е високо и се отличава с яснота и точност при боравенето с правната терминология, въпреки спецификите ѝ. Авторефератът коректно отразява основното съдържание на дисертационния труд.

Докторантката е избрала структура на труда от въведение, три глави и заключение. Глава първа се състои от четири раздела, глава втора се състои от три раздела, а глава трета – от пет раздела. Структурата на труда е обоснована и позволява да се проследи постигането на целите на

изследването, които са: очертаване на новите аспекти на правната уредба на обществените поръчки насочени към оптимизиране на системата за контрол на обществените поръчки; оценка на проявите новите форми на контрол, осъществяван от Агенцията за обществени поръчки; анализ и мотивирана оценка дали и доколко инструментите уредени в ЗОП биха довели до повишаване на ефективността при разходване на публичния ресурс; систематизация на нарушенията в областта на обществените поръчки и извеждане на предложения за преодоляване на практически проблеми. Съдържанието на отделните глави е развито според изследваната проблематика, чрез използването общи и частни методи на научно изследване, като сравнението и съпоставянето, логическото обобщение и синтез, анализ на нормативната уредба и обобщение на емпирични данни. Основните методи на изследване са документалният, исторически метод, сравнителноправен метод, които се съчетават със системния, критикоаналитичния и формално-логическия методи. Струва ми се, че структурата би спечелила, ако част от съдържанието на раздел четвърти от глава първа „контрол върху обществените поръчки“ е към втората глава, но това е избор на автора. Така очертаните структура, методи на изследване и съдържанието на труда показват самостоятелната възможност на автора за научни изследвания, каквото е и второто изискване на чл.6, ал.3, изречение второ от ЗРАСРБ.

#### **4. Прценка за съдържащи се в дисертационния труди научни или научноприложни резултати, които представляват оригинален принос в науката ( чл.6, ал.3, изречение първо ЗРАСРБ)**

Изследването е изградено въз основа анализ дали чрез контролните правоотношения фактически се постига поставената в чл.1 от ЗОП цел на закона за осигуряване на ефективност при разходването на публичните средства, средствата предоставяни от европейските фондове и програми, средствата свързани с извършването на дейности в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги. Самото систематично разглеждане на различните контролни механизми, правомощията на различни органи и правните последици от контрола според мен представлява научен теоретичен принос на работата.

Смятам за научен теоретичен принос правната квалификация в глава първа, раздел първи на обществените отношение, които се наблюдават във връзка с управлението и контрола на обществените поръчки. Изследвайки правоотношенията по разходване на публични средства чрез системата на обществени поръчки, авторът стига до верния извод, че те могат да бъдат класифицирани като административноправни, финансовоправни, гражданскоправни отношения, както и като правоотношения с международен елемент (стр. 15). Този теоретичин извод свързвам и с важен научноприложен резултат, защото характеристиката на отделните правотношения е

свързана с прилагането на различни по своите правни последи принципи на отделните правни отрасли в процеса на правоприлагане.

Теоретичен принос в раздел първи, глава първа е обсъждането на ЗИДЗОП, в сила от 01.03.2019 г., с който се въвежда задължителното възлагане на обществени поръчки чрез единна платформа за електронни поръчки (стр. 20). Тази система ще заработи с различите си функционалности от 1 април 2020 г., а профилите на купувачите, които възложителите ще са длъжни да поддържат, ще станат факт от 1 януари 2021 г., което подчертава актуалността на темата и перспективите за научни разработки по различни нейни аспекти.

За теоритичен принос смятам и анализът на обекта, предмета и субекта на правоотношението по обществени поръчки и подробната характеристика и разделението на видове на възложителите на обществените поръчки в раздел втори, глава първа от дисертационния труд. Очертаването в този раздел на конкретните практически проблеми при изследването на легалното определение за възложител води 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 (стр. 35). Тези предложения са с научноприложен характер.

Теоретичен принос към споровете в правната литература е и задълбоченият анализ на правната същност на договора за обществени поръчки проведен в раздел трети на глава първа, от който проличават интердисциплинарните познания на автора и възможността му да излага аргументирани тези в научни дискусии. Аргументацията на автора е въз основа на подробно изследване на мненията на различни автори при сравнението между административен и облигационен договор (стр. 46-50), както и въз основа на актуалната нормативна уредба в действащото национално законодателството и вторичното право на ЕС.

С оригиналност и научен принос се характеризират разсъжденията и предложенията на автора в третия раздел на глава първа за въвеждане алтернативни механизми за решаването на спорове, възникнали при изпълнение на договорите за обществени поръчки - международен или вътрешен арбитраж, медиация, преговори на високо равнище и определяне на независими експерти. Тези механизми ще имат и приложен характер като средство за привличане на повече участници в обществените поръчки, а оттам и до осигуряване на по-добра конкуренция (стр.50-52).

В четвъртия раздел на глава първа с приносен характер са анализът на понятието контрол в сферата на обществените поръчки (стр. 53), систематизацията на предварителния, текущ и последващ форми на контрол, сравнителноправният анализ на правомощията на органи на контрол

в някои от държавите членки на ЕС. При обсъждането на предварителния, текущия и последващ контрол са съпоставени и подробно разграничени правомощията на различните компетентни органи. Акцентирано е на идентификацията на основните проблеми в системата на предварителен контрол осъществяван от АОП (стр. 55-58). Въз основа на изследване на националната правна уредба и вторичното право на ЕС са очертани основните характеристики на заинтересованите лица и правото им на обжалване на актовете на възложителите пред КЗК като способ за упражняване на текущ контрол. Специално е обърнато внимание на обществения контрол върху дейността на възложителите на обществените поръчки, който не е юридически способ за осигуряване на законосъобразно, правилно, ефективно и ефикасно разходване на публичните средства, но за сметка на това често пъти се оказва особено резултатен (стр. 62-66). Очертана е компететността на органите на последващ контрол – Сметна палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, както и на управляващите органи на програми на ЕС за предварителен и последващ контрол (стр. 68-72).

В глава втора на дисертационния труд е очертан обхватът на предварителния, текущия и последващия контрол в областта на обществените поръчки на национално ниво и компететността на националните органи, въз основа на принципите равнопоставеност и недопускане на дискриминация, свободна конкуренция, пропорционалност, публичност и прозрачност, чието спазване се гарантира чрез въвеждане на правила за обществените поръчки, които са приети, за да осигурят обща дисциплина, повишаване на ефективността и ефикасността, както и намаляването на корупцията при използването на публичните ресурси.

С теоретичен приносен характер са изводите на автора при обсъждането въз основа на сравнителноправен анализ на външния предварителен контрол от АОП чрез случаен избор върху процедурите по договаряне, при изменението на договорите за обществени поръчки, в раздел първи на тази глава. Намирам за принос към правоприлагането разсъжденията на автора за възникващите проблеми при прилагането на предварителния контрол от АОП, тяхното обобщаване и предложенията за преодоляването им от гледна точка на ефективността на възлагането и отчитането пропорционалността на ползите от всички форми на предварителен контрол спрямо по-високия обем разходи за възложителите във връзка с регистрацията в ССИ и кореспонденцията с АОП, респективно с описаните хипотези на забавяния в процедурите.

Важен приносен характер за правната теория и научноприложен принос за правоприлагането като гаранция за защита правата и интересите на заинтересования кръг стопански субекти има цялото съдържание на раздел втори от глава втора на дисертационния труд - обжалването на актовете на възложителя като способ за упражняване на текущ контрол. Съобразеният със съдебната и административна практика задълбочен анализ и правните изводи в

този раздел допринасят за разкриването на проблемите във всички фази на оспорването. Макар и да несподелям отрицателното становище на докторанта относно дължимостта на държавни съдебни такси от възложителите при съдебно обжалване (стр. 104-106), защото смятам че принципът на равнопоставеност на страните във всичките му аспекти е основополагащ за правораздаването, смятам, че разсъжденията му са аргументирани. Важен практически момент в работата е извеждането на 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 (стр. 107-109).

В раздел трети на глава втора е разгледан последващият контрол на обществените поръчки осъществяван от Сметната палата и от Агенцията за държавна финансова инспекция. С теретичен научен принос са критичните разсъждения на автора за упражняването на правомощията на тези органи в сферата на контрола върху обществените поръчки и предприеманите от тях по повод на контрола мерки за въздействие. Анализирани и съпоставени са взаимоотношенията между Сметната палата и АДФИ в областта на обществените поръчки. Авторът е обобщил основните три насоки на последващия външен контрол от тези органи - 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 (стр. 123-124). С практическа стойност е анализът административнонаказателната отговорност за нарушение на нормативните актове в областта на обществените поръчки . Фактически след предаването на дисертационния труд, чрез допълнение на чл.63 от ЗАНН с нова алинея трета със ЗИД на ЗОДОВ (ДВ,бр.94 от 24.11.2019г.) е решен проблема с разноските за адвокатска защита по спорове за законосъобразността на наказателни постановления във връзка с нарушения на ЗОП.

В глава трета на дисертационния труд „контрол на обществените поръчки, финансирани със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове“, като естествена част от темата на дисертационния труд е систематизиран и разгледан контролът върху обществените поръчки, финансирани със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове, осъществяван от определените в чл. 9 ЗУСЕСИФ органи. С приносен теоретичен и практически характер е изследването на автора на съдебната практика във връзка със спорове от прилагането на санкции в резултат на контролните механизми и по редица обсъдени проблеми. За да се изясни съдържанието на понятието „нередност“ , авторът е изследвал историческото развитие на това съдържание (стр. 145-147). Подробно са обсъдени в исторически план и според действащото законодателство



проблемите в теорията и практиката в областта на определяне на финансови корекции преди приемането на ЗУСЕСИФ и при неговото действие. Обосновано е предложение двата термина „бенефициер“ и „бенефициент“ да бъдат въведени в тяхното общоприето значение и в националното законодателство, така както е в европейското, а и както се използват в съдебната практика (стр. 195). Въз основа на систематизация на нарушения, допуснати в хода на процедури за възлагане на обществени поръчки, довели до издаване на акт за определяне на финансови корекции е направен изводът, че нарушенията въз основа на които се определят финансови корекции най-често са допуснати при откриване на процедурата за възлагане на обществена поръчка и/или в процеса на провеждането ѝ (стр. 163), който извод има превантивен ефект. Теоретично е обоснован фактическият състав на нарушенията по ЗУСЕСИФ. От съществено практическо значение е извършеният анализ на правния интерес на партньорите на бенефициери по ДБФП за обжалване на решение за определяне на финансови корекции по проведени от тях обществени поръчки и изведени конкретни проблеми от практиката. Изведени са предпоставките, обосноваващи правния интерес на партньорите, като е направено конкретно предложение за преодоляване на проблемите в практиката, а именно – сключване на нарочно споразумение, в което да са разпределени отговорностите по заплащане на финансовите корекции (стр. 186). Очертани са и конкретни проблеми относно местната подсъдност по дела, образувани при финансова корекция за нарушения при възлагане на обществени поръчки (стр. 189-191).

Споделям изводите на автора в заключението на дисертационния труд, че наблюдението на обществените поръчки в България е разпокъсано, съсредоточено основно върху статистическата информация, докато цялостната картина за ефективността на системата остава непълна. Надявам се, да се оправдае очакванието му това да се подобри с въвеждането на новата система за електронни обществени поръчки, която трябваше да заработи през ноември 2019 г., но е отложена за пролетта на 2020г., заедно с определянето на конкретна централна отговорност за проучване и анализ на пазара и разработването на ключови показатели за изпълнение. Безспорно е заключението, че сътрудничеството между институциите, отговорни за управлението на средствата от фондовете на ЕС и основните заинтересовани страни от системата за обществени поръчки, трябва да продължи и да бъде усъвършенствано, за да се осигури съгласуваност в системата за контрол, а що се отнася до вътрешния контрол, ролята и отговорностите на различните участници с контролни функции е необходимо да са ясно дефинирани с цел да се избегне дублиране и да се гарантира последователност в системата за контрол на обществените поръчки.

Темата на дисертационния труд е с доста широк обхват, но авторът е успял да систематизира основните правни проблеми на изследваната материя. Като критична бележка бих насърчил авторът по-смело да критикува несъвършенствата в правната уредба и противоречива съдебна практика.

Всяко едно изследване в областта на контрола върху обществените поръчки има положителни ефекти за ограничаване до минимум на нарушенията, допускани от страна на възложителите на законодателството в областта на обществените поръчки – национално и общностно такава. Това от своя страна следва да доведе до законосъобразно проведени процедури и сключени договори за обществени поръчки, с което ще се избегнат налагането на санкции от страна на Сметна палата и АДФИ, както и до намаляване на основателните финансови корекции по изпълняваните договори за безвъзмездна финансова помощ.

## **5. Публикации свързани с дисертационния труд**

Доклад на тема: „Проучване на практиката по финансовото управление и контрол на средствата от ЕС“, публикуван в сборник: „Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от Европейския съюз“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, ISBN 978-954-07-4203-8. Научен колектив: доц. д-р Атанас Симеонов, проф. д-р Сашо Пенев, доц. Д-р Юрий Кучев, гл. ас. Д-р Савина Михайлова-Големинова, Калин Славов, Ирена Георгиева.

Доклад на тема: „Контрол на обществените поръчки при разходване на публичните средства и средствата от европейските фондове“, публикуван в сборник: „Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от Европейския съюз“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, ISBN 978-954-07-4203-8.

Статия на тема: „Обществените поръчки – стратегическо средство за насърчаване на научноизследователска и развойна дейност и иновациите“, приета за публикуване в сп. „Икономическа мисъл“, Институт за икономически изследвания към БАН

Публикациите отговарят на изискванията за свързаност с темата на дисертационния труд, като представляват представяне и популяризиране на отделни аспекти от него. С тези публикации докторантът е изпълнил изискваните от закона минимални наукометрични показатели за придобиване на образователната и научната степен „доктор“ в област 3. Социални, стопански и правни науки, направление 3.6 Право.

## **6. Заключение:**

Смятам, че представеният дисертационен труд за придобиване на образователната и научната степен „доктор по право“ отговаря на условията на чл.6, ал.3 от Закона за развитието на академичния състав в Република България и е спазен редът за придобиване й, уреден в Правилника

за приложение на закона и в Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в Софийския университет „Св.Климент Охридски“. Давам положителна оценка на труда и предлагам на членовете на научното жури да гласуват положително за придобиването от Ирена Костова Георгиева на образователната и научна степен „доктор по право“.

1 юни 2020г.

проф. Сашо Пенев