

РЕЦЕНЗИЯ

**От проф.д-р Димитър Илиев Костов
Юридически факултет на СУ“Св.Кл.Охридски“**

Член на Научно жури в конкурс за заемане на академичната длъжност „ПРОФЕСОР“ по професионално направление 3.6. Право/Административно право и административен процес/, обявен от ВСУ“Черноризец Храбър“ в ДВ, бр.42 от 07.06.2022г.

Кандидат: доц.д-р Олга Бориславова Борисова

I.Конкурсът за заемане на академичната длъжност „професор“ по 3.6.Право,специалност Административно право и Административен процес е обявен за нуждите на катедра „Правни науки“ към Юридическия факултет при ВСУ“Черноризец Храбър“. За участие в конкурса са подадени документи от единствен кандидат – доц.д-р Олга Бориславова Борисова.

От представените документи е видно, че кандидатът отговаря напълно на установените за участие в конкурса изисквания в ЗРАСРБ-чл.26,ал.2 и 3, чл.29, Правилника за неговото приложение-чл.60 и съответните подзаконовни нормативни актове на ВСУ“Черноризец Храбър“. Процедурата по конкурса е коректно спазена.

II.Доц.Олга Борисова е родена на 22.05.1986г. Завършва „Право“ в Нов Български университет през 2009г, след което работи като юрисконсулт в ДП“Радиоактивни отпадъци“ – София. През 2014г. придобива степен „магистър“ по Международни икономически отношения в СА“Д.А.Ценов“ – Свищов. След успешна доктуратура във Варненския свободен университет, през 2016г. е избрана за гост-преподавател в катедра „Правни науки“ на Юридическия факултет при университета. От 2016 г. е доктор по право.През 2019г. придобива академичната длъжност „доцент“ по Административно право и административен процес във ВСУ, която длъжност заема и понастоящем.От 2020г. доц.Борисова е

Ръководител катедра „Правни науки“ във Юридическия факултет при университета.

За участието си в конкурса за професор кандидатът е представил списък от общо 16 публикации/ 2 под печат/, разработени след придобиването на академичната длъжност „доцент“ В тях се включват две монографии, студии, статии, научни доклади, учебници и учебни помагала.

Следва да се подчертае, че основните приноси на кандидата са в научната област, по която е обявен конкурса и се съдържат в монографичния труд „Административноправни аспекти на вътрешния одит в публичния сектор“ /С., изд.Авангард Прима“,2021г., ISBN 978-619-239-567-4/.

Поради добрата теоретична разработка заслужават положителна оценка и статиите „Ключови законодателни промени в нормативната уредба на вътрешния одит и корелацията им със системата на публичната администрация“ /в е-Journal VFU“,ВСУ“Черноризец Храбър“, Варна, 2022, ISSN 1313-7514,бр.18,с.77-84/, „Обявяване на бедствено положение – правна регламентация“ / в EASTERN Academic Journal, ISBN 2367-7384 Issue 1, 2020,национален референтен списък НАЦИД, с.1-10 достъпна от Уеб-адрес/линк/, „Институцията „Омбудсман“ в българското законодателство“ /в Право и общество, ВСУ“Черноризец Храбър“, Варна, 2019, ISSN 1313-7263, кн. 38, серия „Юридически науки и обществена сигурност“/, частично и монографичния труд „Усъвършенстване на правната уредба при управление на радиоактивните отпадъци в РБългария“, / 2020г., С., Авангард Прима“ ISSN 978-619-239-397-7/ разработен, както сам авторът коректно отбелязва, на базата на защитен динсертационен труд за присъждане на образователната и научна степен „доктор“. Няколко от представените студии и статии са възплатени в съдържанието на основния хабилитационен труд като: „Вътрешният одит в публичния сектор като обект на правно регулиране“, „Възникване и развитие на правната уредба на вътрешния одит“, „Специфични одитни дейности на публичните средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз.Координация и хармонизация на дейността“ и др.

Следва да се отбележи, че всички посочени в списъка публикации са публикувани в специализирани научни издания и отговарят напълно на изискванията за академични публикации.

III. Учебно-педагогическата дейност на кандидата е свързана с активно подпомагане на учебния процес във Юридическия факултет- катедра „Правни науки“, а също и в катедра „Сигурност и безопасност“. Израз на това са изготвения учебник „Правни основи на защитата на населението и околната среда при използването на ядрена енергия“ ВСУ „Черноризец Храбър“, ISBN 978-954-715-727-9, 2022г.; учебните помагала „Административно право“, ВСУ „Черноризец Храбър“, ISBN 978-954-715-729-3, 2022г., „Административен процес“, ВСУ „Черноризец Храбър“, ISBN 978-954-715-728-6, 2022г. и „Правен режим на държавната служба“, ВСУ „Черноризец Храбър“, ISBN 978-954-715-730-9, 2020г. Също така разработени и актуализирани учебни програми и лекционни курсове в областта на административното право и административния процес. Това се допълва и с активното участие на кандидата с научни доклади както в национални, така и в международни научни конференции – общо 11.

Доц.Борисова е член на Международната асоциация по ядрено право/Белгия/, на Международния институт на вътрешните одитори „Global Headquarters“, САЩ, на Института на вътрешните одитори в България и др.

Активността и добрият опит на кандидата в учебно-преподавателската дейност, изявиите и участието му в различни професионални и обществени организации несъмнено заслужават висока оценка.

IV. Както подчертах, най-голямо внимание с оглед научните приноси на кандидата заслужава основният му монографичен труд „Административноправни аспекти на вътрешния одит в публичния сектор“. Същият е в обем от 348 с.

Темата на хабилитационния труд не е била разработвана у нас. Това е едно задълбочено научно изследване, което разкрива убедително възможностите на автора за самостоятелно и конструктивно мислене, за свободно боравене с нормативния материал от различна степен. Трудът демонстрира придобитото умение да се виждат проблемите, да се анализират отделните правни явления и се търсят характеризиращите ги признаци.

Трудът на доц. Олга Борисова е първо цялостно монографично изследване на въпросната тематика у нас, което има своето самостоятелно приносно значение.

Научната задача, която си поставя автора – изследване на административноправната проблематика на организацията на вътрешния одит в публичните организации и необходимостта от административноправни и организационни промени с оглед защита на обществения интерес е добре обоснована. Бих могъл да отбележа, че тя е и успешно решена. За това са способствали правилно изградената структура на труда, абхващаща увод, две глави в логична последователност: „Възникване и развитие на нормативната уредба за вътрешен одит в публичния сектор“ и „Състояние и проблеми на нормативната уредба за вътрешен одит в публичния сектор. Перспективи и възможности за усъвършенстване“ и респективно – заключение. Също подхода на автора при разработката на проблемите – наред с административноправната теория, доколкото е било необходимо са привлечени знания и научни постижения и от други клонове на правото. Използвани са правно-логическият и историко-правният метод на изследване, привлечена е и съответно съдебна практика вкл. и съда на ЕС и не на последно място, рязбира се, добрата теоретична подготовка на кандидата.

Трудът е онагледен и с подходящи схеми, написан е на ясен и стегнат език.

На тази основа, следвайки хронологията на труда, могат да се посочат и по-важните приносни и интересни положения в него, като оставим настрана цялостното поставяне и разработване на темата.

Уточняване на понятието „вътрешен одит“ , проявяващ се чрез две важни функции – оценяване от една страна на финансовото управление и контрол в публичния сектор и от друга, предоставяне на информация за негативни явления - слабости и пропуски пред съответните лица за предприемане на коригиращи действия. Както анализира автора, вътрешният одит „не е функция на управлението, а е относително самостоятелна дейност с мисия да добавя стойност чрез идентифициране на области за подобрения, основани на задълбочени познания, както и чрез насърчаване на добрите практики“/с.175-176/.

Оправдано е акцентуването на мисията на вътрешния одит „да добавя стойност“ към дейността на организациите, в което отношение авторът сполучливо очертава 8 основни насоки на дейност/с.176/.

Правилно е насочено вниманието на специфичния характер на дейността на вътрешните одитори, разграничаващ ги в това отношение от останалите служители в държавната администрация. Подчертава се тяхната независимост и обективност при преценките си в рамките на оперативната самостоятелност, която законът им предоставя.

Заслужава интерес направеният подробен обзор от автора на възникването и развитието на вътрешния одит в публичния сектор на нашата страна. Очертани са четири етапа в развитието на модела за вътрешен одит/с.46/, като началото е поставено още в преговорния процес за членство на РБългария в Европейския съюз – през 2001г. с влизането в сила на Закона за държавия вътрешен финансов контрол. Първи етап: 2001-2006г. /държавен вътрешнофинансов контрол и централизирано осъществяване на вътрешен одит/, втори етап: 2007-2008г./децентрализация на вътрешния одит – законодателно и функционално/структурно разделяне на инспекцията/, трети етап: 2009-2014г./актуализиране на нормативната уредба и методологията на вътрешния одит/ и четвърти етап:/след декември 2015г. до днес/ приемане на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и промени в нормативната уредба за одитни дейности по фондове и програми на ЕС/.

Установена е и изяснена естествената връзка на националното ни законодателство за вътрешен одит с възприетите принципи от ЕС по отношение на доброто финансово управление – то /националното законодателство/ се развива като функция от развитието на финансовото управление и вътрешния одит в ЕС с посока на неговата децентрализация.

Интерес заслужава от теоретична гледна точка анализът на заповедта на министъра на финансите, издадена на основание чл.17,ал.2 ЗФУКПС, с която той дава методически насоки и указания по прилагането на закона. Разсъжденията на автора /с.24-27/, че въпросният акт на министъра има

характера на подзаконов нормативен акт следва да се приемат за правилни. Изводът му, че въпросният акт е погрешно установен във формата на заповед е обосноваван, тъй като е общоприето в теорията, че със „заповеди“ министрите могат да издават само индивидуални административни актове.

Ценен за теорията, а и за практиката е проведеният анализ за състоянието на нормативната уредба за вътрешен одит в публичния сектор, съдържащ и схващанията на автора за перспективите и възможностите за нейното усъвършенстване.

На основата на педробното и аналитично разглеждане в изследването на концептуалната рамка от международни стандарти относно вътрешния одит и същевременно подхода по прилагането им в българското законодателство следва да се оцени за подходящо търсенето и очертаването на някои общи изводи и препоръки от страна на автора по посока на развитието на дейността по вътрешния одит. Например, констатирана е юридическа празнота относно възлагането на вътрешен одит в публичния сектор на външни организации. За разлика от нормативното определяне на критериите за избор на одитори, които да извършват външни оценки на качеството на одитната дейност, липсва такава за редът, по който да се избират ваншните организации, които да извършват вътрешен одит, което според автора би било предпоставка за корупционни практики. За попълване на тази празнота се отбелязва необходимостта от правно регламентиране на проблема. Също така, заслужават подкрепа и направените препоръки във връзка с изграждане модела на одитните комитети в публичния сектор, отнасящи се за осигуряването на единен подход в изготвянето на годишните доклади за дейността на одитните комитети чрез установяване на еднаква форма и съдържание. По този начин, подчертава авторът, може да бъде постигнато единство по отношение структурата и необходимия обем информация за консолидирания годишен доклад на министъра на финансите за вътрешния контрол в публичния сектор в РБългария. В подобен смисъл е и препоръката за задължително изготвяне и утвърждаване на план-праграма за дейността на одитните комитети, което ще позволи реалното измерване на ефекта от тяхната дейност. Приемлива е и тезата на автора за преодоляване на съществуващите различия в законодателството при

определяне правомощията на одитните комитети, създадени по реда на ЗВОПС и по реда на Закона за независимия финансов одит и т.н.

Достоинства на хабилитационния труд са и немалкото предложения de lege ferenda направени от автора, които биха спомогнали за усъвършенстване на правната уредба в разглежданата област.

Например по отношение на възлагането на вътрешния одит в публичния сектор на външни организации, съществуващата Наредба №1 от 30.03.2017г. определя ясно какви са критериите за избор на одитори, които да извършват външни оценки на качеството на одитната дейност. Липсата на нормативна уредба за редът по който да се избират външните организации, които да извършват вътрешен одит, изисква регламентирането на този проблем във връзка с което авторът предлага приемането и на адекватен нормативен акт – „наредба“ в това отношение.

Констатирайки различие в законодателството по отношение правомощията на одитните комитети и основавайки се на необходимостта от хармонизацията му в товна отношение авторът прави и уместно предложение да се преодолеят различията в тази връзка в Закона за вътрешни одит в публичния сектор и Закона за независимия финансов одит. Уредените частично правомощия в Закона за независим финансов одит да бъдат съобразени с уредбата им в ЗВОПС, който се явява основен в това отношение.

С оглед на идеята за подобряване на компетентността при назначаването на ръководителите на вътрешния одит и преодоляване на допуснатата дискриминация според автора в тази връзка, в труда се прави предложение за промяна в разпоредбата на чл.21, ал.2, т.1 ЗВОПС в смисъл да не се назначават лица, работили в организацията през последната една година по трудово или служебно правоотношение, освен като вътрешни одитори.

Заслужават подкрепа и предложенията за усъвършенстване и единство на годишните доклади за дейността на одитните комитети по отношение на тяхната форма и съдържание, също за задължение на одитните комитети да изготвят и се утвърждават ежегодни план-праграми за тяхната дейност и пр.

V.Следва да се подчертае, че разработката на научните трудове, обект на настоящата рецензия е дело на самият кандидат. Изводът се

обосновава на направеното задълбоченото проучване и анализ на обширната нормативна уредба, свързана с разглеждания в труда проблем. Безспорна е личната заслуга на автора в допринесените научни приноси.

VI.В порядъка на критични бележки си позволявам да отбележа, че не намирам основание за особено важни такива. Това, което ще отбележа се свежда частично до структурата – по-точно до §1 от глава втора“Същност, цели и принципи на вътрешния одит в публичния сектор.Присъщи за дейността международни стандарти за професионална практика.“, т.е. където се разглежда главно същността на вътрешния одит. Въпросният параграф би било по-удачно по мое мнение да е включен в съдържанието на §1 от глава първа“Вътрешният одит в публичния сектор като обект на правно регулиране“. Обединени, двата параграфа биха дали по-добра представа за същността и характера на правното явление „вътрешен одит в публичния сектор“, който въпрос авторът правилно поставя в началото на своето изследване.

Във връзка с основателната си критика по отношение на заповедта на министъра на финансите, с която дава методически насоки и указания по прилагането на закона, авторът „предоставя“ на министъра преценката в какъв подзаконов нормативен акт да „облече“ въпросните указания и насоки. Струва ми се, че авторът в своята последователност, т.е. както и в други случаи, така и тук би могъл да представи ясно мнението си кой от двата акта – наредба или инструкция да бъде предпочетен.

Съществува известно несъответствие между посочената литература и не големия обем цитирания от нея в съдържанието на изследването. Също, допуснати са отделни терминологични неточности - например „административни, управленски и контролни функции“/с.51/, / известно е, че административните обхващат останалите две и пр.

Дълга да отбележа обаче, че отбелязаното ни най-малко може да промени и не променя общата ми положителна оценка на хабилитационния труд на кандидата. Бих му препоръчал да продължи да работи със същото усърдие и творческа енергия и за в бъдеще.

Оставам с впечатлението за кандидата като добре подготвен теоретично млад автор, с доказани способности както за научни изследвания , така и за качествени преподавания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основание на констатациите, изложени по-горе, оценявам **положително** цялостната учебно-преподавателска и научно-изследователска работа на кандидата. Считаю, че тя отговаря напълно на изискванията на ЗРАСРБ за заемане на длъжността „ПРОФЕСОР“ и **препоръчвам** на почитаемото Научно жури да предложи на Научния съвет при Юридическия факултет на ВСУ“Черторизец Храбър“ да избере **доц.д-р Олга Бориславова Борисова** на академичната длъжност „ПРОФЕСОР“ по обявеният от ВСУ“Черноризец Храбър“ конкурс по професионално направление 3.6.Право / специалност Административно право и административен процес/.

28.09.2022г.

Рецензент:

/Проф.д-р Димитър Костов/