БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО
1000 София, ул. "Сердика", № 4, ет. III, тел. 987-49-02, e-mail: ipn_ban@bas.bg

Р Е Ц Е Н З И Я

от проф. д-р Ирена Цонева Илиева

член на научното жури съгласно Заповед № РД-09-83/24.09.2021 г. на проф. Ирена Илиева, Директор на Института за държавата и правото за назначаване на научно жури за провеждане на конкурс за заемане на академичната длъжност „доцент" по Международно право и международни отношения в област на висше образование ш. 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление ш. 3.6. Право Кандидат Тони Атанасов Димов

I . Кратки биографични данни

Гл. ас. д-р Тони Димов е роден в гр. Ловеч. Завършил е Английска езикова гимназия, гр. Ловеч и право в СУ „Св. Кл. Охридски". През 2014 г. след успешна защита на дисертационен труд на тема „Оценка на въздействието на законодателството в Европейския съюз – същност, правна уредба и механизми" му е присъдена образователната и научна степен „доктор" по „Международно право и международни отношения".

Бил е главен правен експерт във Фондация развитие на гражданско общество, правен експерт в „Каунтърпарт Интернешънъл Инк.", правен експерт в Български център за нестопанско право, старши експерт и главен мениджър на „Легалия" ЕООД, старши експерт и председател на Центъра за оценка на въздействието на законодателството, от 2018 г. до сега главен асистент в секцията по Международноправни науки на ИДП.

II. Общо описание на представените материали

В обявения конкурс кандидатът е представил една монография като основен хабилитационен труд, една монография не като основен хабилитационен труд, една публикувана книга на базата на защитен дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен „доктор“ и 9 статии в нереферирани списания с научно рецензиране.

Трудовете във връзка с получаване на образователната и научна степен степен „доктор“ не са включени в представената за конкурса научна продукция.

Кандидатът в конкурса за „доцент“ изпълнява националните минимални изисквания съгласно ЗРАСРБ (чл. 2б) и Правилника за приложението му (чл. 1а, ал. 1). По показатели от Група А има 50 т., показатели от Група Б - 100 т., показатели от група В -100 т., показатели от група Г – 265 т., показатели от група Д – 80 т., общо - 595 т. от изискуемия национален минимум от 550 т.

Кандидатът гл. ас. д-р Т. Димов покрива и надхвърля допълнителните изисквания на БАН съгласно Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности в БАН.

Научните интереси на д-р Тони Димов са в областта на теорията на правото, правото на ЕС и по специално в материята на нормотворчеството и по-доброто регулиране.

Представена е монография „По-доброто нормотворчество в Европейския съюз и България“, издателство на БАН „Проф. М. Дринов“, С., 2021, ISBN 978-619-245-158-5. в обем от 308 с., включително използваните източници. Трудът е структуриран в четири глави.

Във въведението (6 с.) авторът обосновава избора на предмета на изследване – по-доброто нормотворчество като инструмент за създаване и оценка на политиките и качествено законодателство на ниво ЕС. Ясно е формулирана основната цел на труда: „да се изгради една добре обоснована концепция за същността на понятието „по-добро регулиране“ в правото на ЕС, но разгледано и през призмата на българското право (с. 9). Важна теоретична и методологическа бележка на автора е използването на терминологията: „по-доброто регулиране“ в контекста на правото на ЕС, а „по-добро нормотворчество“ – за българския правопорядък. Формулирана е и основната теза,

подлежаща на апробиране: че регулаторната реформа у нас не се е осъществила на практика и не е усъвършенствала националния нормотворчески процес.

Глава първа (89 с.) е посветена на изясняване на понятието за по-добро нормотворчество, възникването и еволюцията на по-доброто регулиране в ЕС. Тя е структурирана в 3 параграфа.

В § 1 е проследена предисторията и понятието за по-добро регулиране. Генезисът на понятието „по-добро регулиране“ е в решението за създаването на групата Манделкерн, взето от министрите, отговарящи за публичната администрация на държавите-членки на ЕС на среща в Страсбург през 2000 г. Още на този етап понятието за „по-добро регулиране“ се очертава като двояко. В тесен смисъл – като подход за координирани действие за подобряване и опростяване на регулаторната среда, а в широк смисъл – като програма за регулаторна реформа на ниво ЕС и национално ниво на държавите-членки.

Докладът на групата Манделкерн дава дефиниция на по-доброто регулиране като „политика, насочена към подобряване и опростяване на регулаторната среда“ (с. 15), която еволюира през годините в зависимост от вижданията на различните Комисии. Комисията „Проди“ я схваща и като нравствено задължение и процес към опростяване и подобряване на регулаторната среда, Комисията „Барозу I“ я разширява като всеобхватна регулаторна стратегия, Комисията „Барозу II“ я преобразува в по-обхватна програма и я преименува на „разумно регулиране“ с акцент върху консултациите със заинтересованите страни за намаляване на регулаторната тежест на предприятията и правилно прилагане на политиките. Комисията „Юнкер“ възстановява първоначалното название на програмата, през 2015 г. са приети нови, интегрирани и всеобхватни „Насоки за по-добро регулиране“ и „Инструментариум за по-добро регулиране“, актуализиран през 2017 г. Към онзи момент понятието включва принципи, указания и стандарти, засягащи целия цикъл на формулиране на политики и законодателство на ЕС по начин, по който те постигат своите цели при минимални разходи.

Т. Димов прави анализ на съществуващи научни и практически ориентирани дефиниции. В научен план, според него понятието е възприето от американския опит в провеждането на реформи чрез периодичен преглед на законодателството и политиките и анализ ползи-разходи.

Въз основа на доктриналните и практически-ориентирани определения Т. Димов дава собствена дефиниция за „по-добро нормотворчество“ в неговата динамика: „постоянен процес на усъвършенстване на публичните политики и законодателството на съюзна и национално ниво, който се гради върху системата на оценка на въздействието и обществените консултации, чрез който се постигат по оптимален начин целите, задавани пред тях на различните етапи от развитието на Европейския съюз и държавите членки“ (с. 21). В неговата статика „по-доброто регулиране“ според автора е по-скоро хоризонтален подход, приложим за всяка политика или мярка за регулиране.

От съдържателна гледна точка авторът изследва „по-доброто нормотворчество“ в краткосрочен и дългосрочен план. Безспорно, според Т. Димов съдържанието на понятието е свързано с оценката на въздействието на регулирането. В дългосрочен план то мени съдържанието си в зависимост от различните социални, икономически и политически условия.

Параграф втори проследява възникването и еволюцията на „по-доброто регулиране“. Въпреки изказани становища за по-ранно формиране на концепцията, безспорно Групата Манделкерн и нейният доклад от 2001 г., представен на Европейския съвет в Лаакен, поставят основите на „по-доброто регулиране“ в ЕС. Той е насочен към подобряване на качеството на нормите и правилата, които да гарантират конкурентоспособността на ЕС. Докладът предлага план за действие и прави препоръки на институциите на ЕС в седем ключови области: вариантите на политиките, оценката на въздействието, консултациите, опростяването, достъпността на законодателството, структурите на „по-доброто регулиране“ и прилагането на правото на ЕС.

Комисията „Проди“ приема план за действие за опростяване и подобряване на регулаторната среда в Съюза с цел да стандартизира оценките на въздействието, провеждани от службите на Комисията и да създаде вътрешна мрежа за по-добро законотворчество. Въведени са две нови ключове мерки: минимални стандарти за консултации и определяне на консолидиран метод за оценка на въздействието на най-важни предложения за политики или законодателство. Авторът подчертава, че още в онзи момент приложното поле на оценката на въздействието е разширено и се отнася както до законодателните, така и до незаконодателните актове на Съюза.

Комисията „Барозу I“ подсилва създадената от Проди институционална инфраструктура и инструментариум, обръща по-голямо внимание на проблема с регулаторните и административни разходи, налагани на предприятията. Тя призовава към редовно преразглеждане на съществуващите административни задължения в ЕС и на ниво държави членки, към оценяване на общите ползи и разходи, когато се подготвя ново законодателство. Новият елемент е въвеждането на последващата оценка на въздействието, както и опростяване на съществуващото в ЕС законодателство. Постоянната програма за опростяване залага на следните основни методи: отмяната, клаузи за залязване, клаузи за преразглеждане, кодификация и консолидация.

Комисията „Барозу II“ не само преименува „по-доброто регулиране“ в „смарт регулиране“ (разумно, интелигентно регулиране), но поставя акцент върху консултациите със заинтересованите страни, по-нататъшно намаляване на регулаторната тежест за предприятията и правилното прилагане на политиките и законодателството. Както сполучливо го дефинира Т. Димов „Разумно е регулирането, което засяга целия цикъл на вземане на решения от създаването на законодателен акт до неговото изпълнение, прилагане, оценяване и преглед“ (с. 48). Последващата оценка на въздействието излиза на преден план. Авторът е представил разбираемо и програмата REFIT (A Regulatory Fitness and Performance Programme), предвиждаща т. нар. проверки за пригодност (с. 49 – 50).

Насоките на дейност на Комисията „Юнкер“ Т. Димов оценява като успешни: създава се платформата REFIT, с което се гарантира заинтересованите страни да участват пряко в процеса на разработване на политики; реконструиран е Комитета за регулаторен контрол; през 2016 г. е подписано Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейската комисия за по-добро законотворчество и е възприет общ подход за оценка на въздействието, приет е Пакет за по-добро регулиране от 2015 г. Всички тези реформи целят, както сочи Т. Димов, да се справят с критиките, че ЕС създава прекомерна и зле формулирана правна уредба за намеса в живота на гражданите и предприятията, за преодоляване на случаите на неадекватни нормативни актове и др. Въпреки извършения прогрес по отношение на прозрачността и публичните консултации, авторът отчита и трудностите да се вземат предвид мненията на местните и регионални власти в целия ЕС, необходимостта да се

засили сътрудничеството с Комитета на регионите, Европейския икономически и социален съвет, държавите членки, други национални органи и представителни организации. Подробно е представен прегледа на Програмата за по-добро регулиране (с. 73 – 81).

Комисията „Фон дер Лайен“ продължава тенденцията за засилване на „по-доброто регулиране“ във връзка с амбициозните си цели и шестте основни приоритета. В тази особено актуална част Т. Димов анализира отражението на кризата с КОВИД-19 върху програмата за по-добро регулиране. Израз на тези промени са Плана за възстановяване на Европа NextGenerationEU, преобразуването на платформата REFIT в платформата „Готови за бъдещето“, включване на целите на ООН за устойчиво развитие във всички политики на Съюза, подпомагане на цифровата трансформация. Голяма част от съдържащите се този подпараграф инициативи на Комисията са в процес на развитие и в този смисъл той има прогностичен характер. Особено интересни са анализите на отражението на пандемията върху по-доброто регулиране и случаите, когато Комисията спешно предлага редица инициативи без да спазва изискването за обществени консултации и оценки на въздействието.

Глава втора (71 с.) има за предмет на изследване принципите, институтите и приложното поле на по-доброто нормотворчество. Тя е структурирана в три параграфа. Първият е посветен на общите принцип на по-доброто нормотворчество. Те са

- практиките, гарантиращи по-качествени решения относно публичните политики и законодателство да са интегрирани в цикъла на формулиране на политики;

- инструментите, целещи по-добро нормотворчество да са винаги добре планирани и своевременни;

- дейностите, насочени към по-добро нормотворчество трябва да са с високо качество;

- инструментите, обезпечаващи по-добро нормотворчество следва да основани на доказателства;

- дейностите, насочени към по-добро нормотворчество да са приобщаващи и открити за мнението на заинтересованите страни;

- инструментите, с които се обезпечава по-доброто нормотворчество да зачитат субсидиарността и пропорционалността;

- включените в подхода към по-добро нормотворчество дейности да бъдат обхватни и изчерпателни, последователни и съгласувани;

- инструментите, прилагани за целите на по-доброто нормотворчество следва да са пропорционални, обезпечени с необходимите ресурси и добре организирани;

- дейностите, насочени към по-доброто нормотворчество следва да са прозрачни и безпристрастни.

Основният извод на Т. Димов е, че общите принципи на по-доброто нормотворчество в ЕС кореспондират пряко с принципите на нормотворчество, уредени в българското законодателство (с. 113).

Параграф 2, озаглавен „Основни институти на по-доброто нормотворчество“ всъщност разглежда предмета на изследване в динамика и проследява последователно фазите на предварително планиране и политическо одобрение; предварителната оценка на въздействието; изпълнението и подпомагането на изпълнението; мониторинг; последваща оценка на въздействието и проверка за пригодност; консултации със заинтересованите страни. Считам, че този параграф има важно научно-практическо значение и приложение и може да служи като наръчник на държавната администрация при подготовката на законодателни предложения.

Параграф 3 анализира по-доброто регулиране и процеса на вземане на решения в ЕС. В тази част авторът навлиза в дълбочините на една проблематика, която е в дневния ред на ЕС дълготрайно – проблемът за съгласуваността между институциите. Той се фокусира върху сега действащото Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на ЕС и Европейската комисия за по-добро законотворчество от 2016 г. Втори ключов проблем в тази част е за прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност при по-доброто регулиране. Тук авторът критично оценява съдържащия се в „Бялата книга за бъдещето на Европа“ от 2017 г. нов подход, като отбелязва, че „...важният глас на местните и регионални органи често остава нечут в ранния етап на изготвянето на политиките“ (с.172).

Глава трета (71 с.) представлява особен интерес. Тя изследва практическата реализация на по-доброто нормотворчество в ЕС и в държави членки. Тя се основава и на оценките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и в този смисъл разширява обекта на изследване и до по-широк подход за анализ на практиките на по-доброто регулиране в ЕС от гледна точка на международна организация. Докладът на ОИСР с практиките за по-добро регулиране в ЕС включва и държави-нечленки на организацията като България, Хърватия, Кипър, Малта и Румъния и дава широка картина за прилагането на по-доброто нормотворчество в ЕС. Цялостното изложение е сравнителноправно и дава ценна практическа информация за това „къде сме ние“, как се транспонира общностната уредба за по-доброто регулиране, каква е приложимостта на оценката на въздействието; каква е практиката при последваща оценка на взъдействието; при ангажирането на заинтересованите страни. Последният параграф 4 от тази Глава е посветен на регулаторната политика и институционален надзор.

Глава Четвърта (54 с.) макар и по-малка по обем е изцяло приносна. Тя проследява въвеждането, еволюцията и състоянието на по-доброто регулиране в България от неговото въвеждане с приемането на първата програма през 2008 г. Представена е актуализираната програма за по-добро регулиране 2010 – 2013 г., прехода към „смарт“ регулиране, регулаторната реформа от 2016 г. с промените в Закона за нормативните актове. Особено смели са констатациите на Т. Димов относно скритите и явни опити за заобикаляне на закона, подкрепени с примери, справедливите критики относно формалните оценки на въздействието в законодателния процес. Изводите на автора, че законодателните предложения, особено тези на народни представители са недобре обмислени, не са оценени по обективен и безпристрастен начин на базата на безспорни данни и доказателства, за съжаление са базирани на обективната реалност. Направен е „профил“ на България и други държави членки на ЕС от гледна точка на по-доброто нормотворчество.

Заключението съдържа оценки, изводи и препоръки. Те са свързани с естеството на по-доброто нормотворчество като многопластово, многолико и комплексно явление с различни измерения. Основният извод е, че то е съвкупност от стандарти, насоки и инструменти от типа на soft law. Въпреки че България е възприела подход на изрично и

императивно регламентиране на основните институти на по-доброто нормотворчество, пет години след въвеждането на тази реформа в нашата страна не е налице промяна.

Втората монография, представена не като основен хабилитационен труд е Regulatory Impact Assessment, Ciela, S., 2021, ISBN 978-954-28-3601-8, в обем от 342 с. Монографията на английски език представлява обширно и задълбочено представяне на оценката на въздействието: неговите концептуални аспекти; изследването на института в различните му интердисплинарни аспекти – от гледна точка на общата теория на правото, социологията на правото и философията на правото, както и емпирично-телеологичния подход. Изследвани са отграниченията на института от правната експертиза, правото на законодателна инициатива, мотивиране на законопроекти. Изчерпателно е представена нормативната уредба на оценката на въздействието в България. Глава Втора анализира правната уредба в ЕС и отделни държави членки. Последната част от монографията е посветена на обществените консултации като интегрална част от оценката на въздействието. Считам, че тази монография на английски език е ценен принос за популяризирането на изследванията в тази материя в България и ще допринесе за повишаване на осведомеността относно националната ни правна уредба, така и за качеството на научните изследвания у нас.

Следва да отбележа и деветте статии на Т. Димов в материята. Те са писани последователно в периода от 2017 до 2021 г. и доказват трайния интерес на автора към проблематиката. Те представят автора в неговите теоретични изследвания (Теоретични и практически аспекти на разграничаването между правни норми и правни принципи, Научни четения на тема „Правни норми и правни принципи“, Сборник доклади, СУ „Св. Кл. Охридски“, С., 2017; Границите на правото като предели на допустимата регулаторна намеса на държавата, научни четения на тема „Право и граници“, Сборник доклади, СУ„Св. Кл. Охридски“, С., 2018; Rule of Law: Господството на правото или господството чрез правото, Сборник по повод 150-годишнината от създаването на БАН и юбилей на основоположника на съвременната социология на правото в България проф. д-р Стефка Наумова, Сноумод, С., 2020).

В друга група бих отделила статии, пряко свързани с правото на ЕС като: Въздействието на правото на ЕС върху българския нормотворчески процес,

Международна научна конференция на тема „Въздействието на международното право и на правото на ЕС върху българската правна система“, Юридически факултет на УНСС, Сборник доклади, ИК-УНСС, С., 2019; Politics vs. Policies или борбата между политиката и политиките в условията на ЕС, Трета международна конференция по Публична администрация на тема „30 години реформи на публичното управление в Централна и Източна Европа: следващият хоризонт“, Сборник с материали, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2019).

В трета група са целенасочени изследвания в материята на регулаторната реформа: „Без действие“ – то на оценката на въздействието на регулирането в България, Втора международна конференция по Публична администрация: „Оценка на въздействието и въздействие на оценката“, Сборник доклади, УИ „Св. Кл. Охридски“, С., 2018 и Правото на добра администрация – ключова гаранция за добро управление у нас или не ?, Четвърта международна конференция по публична администрация на тема „Административната справедливост като елемент на доброто управление“, Сборник с материали, УК „Св. Кл. Охридски“, С., 2021.

III. Оценка на научните и практически резултати и приноси

Сред общотеоретичните приноси на монографията, представена като хабилитационен труд следва на първо място да посоча избора на предмета на изследване: по-доброто нормотворчество не е било предмет на цялостно проучване в литературата по право на ЕС както в общоевропейски план, така и в България. Трудът ни дава отговор на въпроси, които често си задават не само специалистите в областта на правото на ЕС, но и всички органи и институции на централно и местно ниво, правоприлагащите органи, организации и лица, ангажирани с прилагането на правото на Съюза: защо и кога се приемат регламенти, директиви, препоръки, въвежда се корегулиране или саморегулиране, постигат се секторни споразумения, отпускат се финансови помощи и др. Към тази категория приноси отнасям:

- Собственото определение за „по-добро нормотворчество“ на с. 21;

- Изясняването на същността на „по-добро нормотворчество“ като динамично и статично явление. Дефинирането на последното и като хоризонтален подход на Европейската комисия;

- Изводът, че по-доброто нормотворчество е съвкупност от стандарти, насоки и инструменти от типа на soft law.

- Анализът, дефинирането и адаптирането на определенията за методите и подходите на отмяната, кодификацията, консолидацията и преработването, прилагани в правото на ЕС, както и клаузите за залязване и клаузите за преразглеждане.

- Монографията представлява първи опит за научно обосновано изследване на ефектите от регулаторната реформа в България в нашата правна наука.

Практически приноси на труда.

- Представянето на генезиса, еволюцията и актуалното състояние на по-доброто нормотворчество в ЕС има несъмнено дидактическо значение за цялостното разбиране и преподаване на правото на ЕС не само в България, но и в държавите членки на ЕС;

- Отражението на кризата с КОВИД-19 върху по-доброто регулиране и представянето на новите тенденции в процес на развитие;

- Параграф 2 от Глава Втора може да послужи като наръчник на държавната администрация при подготовка на законодателни предложения и има съществено научно-практическо значение;

- Глава Трета, представляваща сравнителноправно представяне на практиките на по-доброто регулиране в ЕС от гледна точка на ОИСР. Практическото значение е във възможността да се направи подбор на „добри практики“, които да се въведат в българското законодателство;

IV. Критични бележки и препоръки

Основната ми критика е описателността на много места, която се дължи на необходимостта от представяне на съдържанието на много документи, най-вече на Европейската комисия.

Стилът на изложението понякога следва твърде плътно европейския бюрократичен изказ. На много места изводите биха могли да се задълбочат теоретично, например в параграфа за общите принципи на по-доброто нормотворчество. Препоръчвам на Т. Димов да се върне към този проблем и да помисли върху идеята за йерархията на принципите в правото на ЕС и на кое стъпало се намират тези, които ръководят по-доброто нормотворчество. Може също да задълбочи и направи изводи относно съгласуваността и междуинституционалното сътрудничество в ЕС.

Бързам да отбележа, че посочените критични бележки не са от съществено значение и не се отразяват на качеството на монографичния труд и отличното впечатление от него.

V. Заключение

Това, което може да се обобщи от представената научна продукция на д-р Тони Димов е последователността в изследванията му в материята на правото на ЕС, по-доброто нормотворчество и регулаторната реформа в България, както и способността да избира за разработване значими и актуални проблеми с голямо теоретично и практическо значение. В трудовете на кандидата има оригинални теоретични и приложни приноси, плод на самостоятелна научна работа.

Имайки предвид гореизложеното и на основание чл. 24, ал. 3 от Раздел III на ЗРАСРБ, чл. 53, ал 1 от ППЗРАСРБ и чл. 70 от Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и звания и за заемане на академични длъжности в Института за държавата и правото при БАН давам положителна оценка и предлагам д-р Тони Атанасов Димов да бъде избран за „доцент“ по професионално направление „Право“ 3.6., научна специалност „Международно право и международни отношения“.

София, 11 ноември 2021 г.

Проф. д-р Ирена Илиева

R E V I E W

B y P r o f. D r. I r e n a T s o n e v a I l i e v a
member of the scientific jury according to Order № RD-09-83 / 24.09.2021 of Prof. Irena Ilieva, Director of the Institute of State and Law for appointment of a scientific jury for conducting a competition for the academic position of "Associate Professor" in International law and international relations in the field of higher education code 3. Social, economic and legal sciences, professional field code. 3.6. Law
Candidate Toni Atanassov Dimov

I. Brief biographical data

Chief assistant professor Dr. Tony Dimov is born in Lovech. He has graduated from the English Language High School in Lovech and Law in the Sofia University "St. Cl. Ohridski". In 2014, after successfully defending his dissertation on "Regulatory Impact Assessment in the European Union - nature, legal framework and mechanisms" he is awarded the educational and scientific degree "Doctor" in "International Law and International Relations".

He has been a Chief Legal Expert in the Civil Society Development Foundation, a Legal Expert in the Counterpart International Inc., a Legal Expert in the Bulgarian Center for Non-Profit Law a Senior Expert and General Manager of Legalia Ltd., a Senior Expert and Chairman of the Center for Regulatory Impact Assessment. Since 2018 up to now he is a chief assistant professor in the section of International Legal Sciences of the Institute for the State and the Law.

II. General description of the presented materials

For the announced competition the candidate has presented one monograph as a main habilitation work, one monograph not as a main habilitation work, one published book based on

a defended dissertation for the educational and scientific degree "Doctor" and 9 articles in non-referred journals with scientific review.

The works connected to the obtaining of the educational and scientific degree "Doctor" are not included in the scientific production submitted for the competition.

The candidate in the competition for "associate professor" fulfils the minimal national requirements according to the Act on the Academic Staff Development in the Republic of Bulgaria (art. 2b) and its Implementing Regulations (art. 1a, para 1). According to the indicators from Group A there are 50 points, the indicators from Group B - 100 points, the indicators from group C - 100 points, the indicators from group D - 265 points, the indicators from group E - 80 points, total - 595 and where the required national minimum is 550 points.

The candidate ch. assistant professor Dr. T. Dimov covers and exceeds the additional requirements of the Bulgarian Academy of Sciences according to the Regulations on the Terms and Conditions for Acquiring Scientific Degrees and for Holding Academic Positions in BAS.

Dr. Toni Dimov's research interests are in the field of Legal Theory, the EU Law and in the area of rule-making and better regulation in particular.

The monograph "Better Rule-making in the European Union and Bulgaria", published by BAS "Prof. M. Drinov" Publishing house, S., 2021, ISBN 978-619-245-158-5 in a volume of 308 pages, including the sources used is presented. The work is structured in four chapters.

In the Introduction (p. 6) the author justifies the choice of subject of the research - better rule-making as a tool for policy making and evaluation and quality legislation at the EU level. The main goal of the work is clearly formulated: to build a well-grounded concept about the essence of "better regulation" in the EU law, but also considered from the prism of Bulgarian law (p. 9). An important theoretical and methodological note of the author is the use of the terminology: "better regulation" in the context of EU law, and "better rule-making" - for the Bulgarian legal order. The main thesis to be tested has also been formulated: that the regulatory reform in our country has not been implemented in practice and has not improved the national rule-making process.

Chapter One (p. 89) is devoted to clarifying the concept of better rule-making, the emergence and evolution of better regulation in the EU. It is structured in 3 paragraphs.

§ 1 explores the background and the concept of better regulation. The genesis of the concept of "better regulation" lies in the decision for setting up the Mandelkern Group, taken by the ministers responsible for public administration of the EU Member States at a meeting in Strasbourg in 2000. At this stage, the concept of "better regulation" appears to be twofold. In a narrow sense - as an approach to coordinated action to improve and simplify the regulatory environment, and in a broad sense - as a programme for regulatory reform at the EU and the national level of the Member States.

The Mandelkern Group's report defines better regulation as "a policy aimed at improving and simplifying the regulatory environment" (p. 15), which has evolved over the years according to the views of the various Commissions. The Prodi Commission sees it also as a moral obligation and a process to simplify and improve the regulatory environment. The Barroso I Commission expands it as a comprehensive regulatory strategy. The Barroso II Commission transforms it into a more comprehensive programme and renames it “smart regulation” with a focus on stakeholder consultations to reduce the regulatory burden on businesses and the proper implementation of policies. The Juncker Commission restores the original title of the programme. In 2015 new, integrated and comprehensive "Better Regulation Guidelines" and "Better Regulation Toolbox" are adopted, updated in 2017. At that time, the concept includes principles, guidelines and standards affecting the entire cycle of formulating EU policies and legislation in a way that they achieve their objectives at minimum cost.

T. Dimov makes an analysis of the existing scientific and practice-oriented definitions. In scientific terms, his view is that the concept is adopted from the American experience in carrying out reforms through periodic review of legislation and policies and cost-benefit analysis.

Based on the doctrinal and practice-oriented definitions, T. Dimov gives his own definition of "better rule-making" in its dynamics: "a constant process of improving public policies and legislation at the Union and national level, based on the system of impact assessment and public consultations, which guarantees optimal achievement of the objectives set for them at the various stages of development of the European Union, and the Member States” (p. 21). In its statics, "better regulation", according to the author, is rather a horizontal approach applicable to any policy or regulatory measure.

From a substantive point of view, the author examines "better rule-making" in the short and the long term. Undoubtedly, according to T. Dimov, the content of the concept is related to the regulatory impact assessment. In the long run, it changes its content depending on different social, economic and political conditions.

The second paragraph examines the emergence and evolution of "better regulation". Despite the views expressed about the earlier formation stage of the concept, it is undisputed that the Mandelkern Group and its 2001 report, presented to the Laeken European Council, has laid the foundations of "better regulation" in the EU. It aims to improve the quality of norms and rules to ensure the EU's competitiveness. The report proposes an action plan and makes recommendations to the EU institutions in seven key areas: policy options, impact assessment, consultations, simplification, accessibility of legislation, better regulation structures and the implementation of EU law.

The Prodi Commission adopts an action plan to simplify and improve the regulatory environment in the Union in order to standardize the impact assessments carried out by the Commission services and to set up an internal network for better law-making. Two new key measures have been introduced: minimum standards for consultation and a definition of a consolidated method for assessing the impact of the most important policy or legislative proposals. The author emphasizes that even at that time the scope of the impact assessment is extended to both legislative and non-legislative acts of the Union.

The Barroso I Commission strengthens Prodi's institutional infrastructure and tools, and pays more attention to the problem of regulatory and administrative costs imposed on businesses. It calls for a regular review of the existing administrative obligations in the EU and at Member States level, for an assessment of the overall benefits and costs when drafting new legislation. The new element is the introduction of the ex-post impact assessment, as well as the simplification of the existing EU legislation. The permanent simplification programme relies on the following main methods: repeal, sunset clauses, revision clauses, codification and consolidation.

The Barroso II Commission not only renames "better regulation" calling it "smart regulation", but focuses on the stakeholder consultations, further reducing the regulatory burden on businesses and properly implementing policies and legislation. As T. Dimov successfully

defines it, "Smart is the regulation which affects the entire decision-making cycle from the creation of a legislative act to its compliance, implementation, evaluation and review" (p. 48). The ex-post impact assessment comes to the fore. The author has understandably presented the REFIT programme (A Regulatory Fitness and Performance Programme), which provides for the so-called fitness checks (pp. 49 - 50).

T. Dimov determines the focus of the Commission's activity as successful: the REFIT platform is created, which guarantees the stakeholders direct participation in the policy development process; the Regulatory Scrutiny Board is reconstructed; An Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on Better Law-Making is signed in 2016, a common approach to impact assessment is adopted, and a Better Regulation Package is accepted in 2015. All these reforms as T. Dimov points out, aim at responding to the criticism that the EU creates excessive and poorly formulated legislation which affect the lives of citizens and businesses and to overcoming the cases of inadequate regulations, etc. Despite the progress made in terms of transparency and public consultations, the author also acknowledges the difficulties in taking into account the views of local and regional authorities across the EU, the need to strengthen the cooperation with the European Committee of the Regions, the European Economic and Social Council, the Member States and other national authorities, bodies and representative organizations. The review of the Better Regulation Programme is presented in detail (pp. 73 - 81).

The Von der Layen Commission continues the trend of strengthening "better regulation" in relation to its ambitious goals and six main priorities. In this particularly topical part, T. Dimov analyzes the impact of the crisis from COVID-19 on the programme for better regulation. These changes are reflected in the NextGenerationEU Europe Recovery Plan, the transformation of the REFIT platform into the Fit for Future platform, the integration of the UN Sustainable Development Goals into all Union policies, and the promotion of the digital transformation. Many of the Commission's initiatives contained in this subparagraph are under development and are therefore of prognostic nature. Of particular interest are the analyses on the impact of the pandemic on better regulation and the cases where the Commission urgently proposes a number of initiatives without complying with the requirements for public consultations and impact assessments.

Chapter two (p. 71) reveals the principles, the institutes and the field of application of better rule-making. It is structured in three paragraphs. The first is devoted to the general principle of better rule-making. They are:

- practices ensuring that decisions on public policies and legislation of higher quality are integrated into the policy cycle;

- instruments aimed at better rule-making are always be well planned and timely;

- activities aimed at better rule-making are to be of high quality;

- tools to ensure better rule-making are evidence-based;

- activities aimed at better rule-making are to be inclusive and open to the opinion of stakeholders;

- the instruments ensuring better rule-making respect subsidiarity and proportionality;

- the activities included in the approach to better rule-making are comprehensive and exhaustive, consistent and coherent;

- the instruments applied for the purpose of better rule-making are proportionate, provided with the necessary resources and well organized;

- activities aimed at better rule-making are transparent and impartial.

The main conclusion of T. Dimov is that the general principles of better rule-making in the EU correspond directly to the principles of rule-making regulated in the Bulgarian legislation (p. 113).

Paragraph 2, entitled “Basic Institutes of Better Rule-making”, in fact examines the subject matter in dynamics and consecutively follows the phases of: preliminary planning and political validation; the ex-ante impact assessment; implementation and helping implementation; monitoring; ex-post impact assessment and fitness checks; stakeholder consultations. I believe that this paragraph has important scientific and practical significance and application and can serve as a guide for the state administration in the preparation of legislative proposals.

Paragraph 3 analyzes the better regulation and the decision-making process in the EU. In this part, the author goes in the depth of an issue that has been on the EU agenda for a long time - the problem of coherence between institutions. He focuses on the current Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on Better Law-making from 2016. A second key issue in this area is the application

of the principles of subsidiarity and proportionality in the better regulation. Here, the author critically assesses the new approach contained in the 2017 White Paper on the Future of Europe, noting that "... the important voice of local and regional authorities often goes unheard in the early stages of policy-making" (p. 172).

Chapter three (p. 71) is of particular interest. It examines the practical implementation of the better rule-making in the EU and in the Member States. It is also based on the evaluations of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and in this sense it extends the scope of the study to a broader approach to the analysis of better regulation practices in the EU from the perspective of an international organization. The OECD report on better regulation practices in the EU also includes non-member countries such as Bulgaria, Croatia, Cyprus, Malta and Romania and provides a broad picture of the realization of the better rule-making in the EU. The overall research is legal comparative and provides valuable practical information on "where we are", how the Community regulation for better regulation is transposed, what is the applicability of the impact assessment; what is the practice for ex-post impact assessment and the engagement of stakeholders. The last paragraph 4 of this Chapter is devoted to regulatory policy and the institutional oversight.

Chapter Four (54 p.), although of smaller in volume, is entirely contributing. It explores the adoption, evolution and the current status of better regulation in Bulgaria since its introduction with the launch of the first programme in 2008. The updated programme for better regulation 2010-2013, the transition to "smart" regulation, the regulatory reform from 2016 with the amendments to the Law on the Normative Acts are also presented. T. Dimov's findings on the hidden and obvious attempts for circumventing the law, supported by examples, and fair criticisms of formalistic impact assessments in the legislative process are particularly bold. The author's conclusions that the legislative proposals, especially those of MPs are ill-considered, not assessed in an objective and impartial manner on the basis of indisputable data and evidence, are unfortunately grounded on the objective reality. A "profile" of Bulgaria and other EU member states has been created from the point of view of better rule-making.

The closing remarks contain judgements, conclusions and recommendations. They are related to the nature of better rule-making as a multi-layered, multi-faceted and complex phenomenon with different dimensions. The main conclusion is that it is a set of standards,

guidelines and tools from the type of soft law. Although Bulgaria has adopted an approach of explicit and imperative legal regulation of the main institutes of better rule-making, five years after the introduction of this reform in our country there is no change.

The second monograph, presented not as a major habilitation thesis, is Regulatory Impact Assessment, Ciela, S., 2021, ISBN 978-954-28-3601-8, in a volume of 342 pages. The monograph in English is an extensive and in-depth presentation of the impact assessment: its conceptual aspects; the study of the institute in its various interdisciplinary aspects - from the point of view of the General Theory of Law, the Sociology of Law and the Philosophy of Law, as well as the empiric-teleological approach. The distinctions of the institute from the legal expertise, the right of legislative initiative and the motives to the bills, are studied. The legal regulation of the impact assessment in Bulgaria is comprehensively presented. Chapter Two analyzes the legal framework in the EU and in individual Member States. The last part of the monograph is dedicated to the public consultations as an integral part of the impact assessment. I believe that this monograph in English is a valuable contribution to the promotion of the research in this area in Bulgaria and will help raising the awareness about our national legislation and the quality of research in our country.

I should also mention the nine articles by T. Dimov on the matter. They are written consecutively in the period from 2017 to 2021 and prove the author's lasting interest on the above issues. They present the author in his theoretical research (Theoretical and practical aspects of the distinction between legal norms and legal principles, Scientific readings on "Legal norms and legal principles", Proceedings, Sofia University "St. Kliment Ohridski", Sofia, 2017; The limits of law as limits of the admissible regulatory intervention of the state, Scientific readings on "Law and borders", Collection of reports, Sofia University "St. Kliment Ohridski", Sofia, 2018; Rule of Law: supremacy of law or supremacy through law, Collection of works on the occasion of the 150th anniversary from the founding of BAS and the anniversary of the founder of contemporary Sociology of Law in Bulgaria Prof. Dr. Stefka Naumova, Snowmod, Sofia, 2020).

In another group I would single out articles directly related to the EU law such as: The impact of EU law on the Bulgarian Rule-making Process, International Scientific Conference on "The impact of international law and the EU law on the Bulgarian legal system", Faculty of Law,

UNWE , Collection of reports, IC-UNWE, S., 2019; Politics Vs. Policies or the Struggle Between Politics and Policies in the EU, Third International Conference on Public Administration "30 years of public administration reform in Central and Eastern Europe: the next horizon", Collection, PH "St. Cl. Ohridski ", Sofia, 2019).

The third group includes targeted researches in the field of regulatory reform: "No action" of the regulatory impact assessment in Bulgaria, Second International Conference on Public Administration: "Impact Assessment and Impact of the Assessment", Collection with reports, PH "St. Cl. Ohridski", Sofia, 2018 and The Right to Good Administration - a Key Guarantee for Good Governance in Bulgaria or Not?, Fourth International Conference on Public Administration in "Administrative Justice as an Element of Good Governance", Collection with works, "St. Cl. Ohridski", Sofia, 2021.

III. Evaluation of the scientific and practical results and contributions

Among the general theoretical contributions of the monograph, presented as a habilitation thesis, I should first mention the choice of the subject of study: the better rule-making has not been the subject of a comprehensive research in the literature from the area of EU law both in Europe and in Bulgaria. The work provides answers to questions that are often asked not only by specialists in the field of EU law, but also by all bodies and institutions at central and local level, law enforcement agencies, organizations and individuals involved in the application of the Union law: why and when regulations, directives, recommendations are adopted, co-regulation or self-regulation is introduced, sectoral agreements are reached, financial aid is granted, etc.

To this category of contributions I refer

• The author's own definition of "better rule-making" on p. 21;

• The clarification of the essence of "better rule-making" as a dynamic and static phenomenon. Defining the latter as a horizontal approach of the European Commission;

• The conclusion that better rule-making is a set of standards, guidelines and tools from the type of soft law;

• The analysis, definition and adaptation of definitions of methods and approaches of repeal, codification, consolidation and recasting, applied in the EU law, as well as sunset and revision clauses.

The monograph is also the first attempt for a scientifically based study of the effects of regulatory reform in Bulgaria in our legal science.

Practical contributions of the research:

• The presentation of the genesis, evolution and current status of better rule-making in the EU has an undoubted didactic significance for the overall understanding and teaching of EU law not only in Bulgaria but also in the EU Member States;

• The impact of the crisis from COVID-19 on better regulation and the presentation of new trends in the development process;

• Paragraph 2 of Chapter Two can serve as a guide for the state administration in the preparation of legislative proposals and is of particular scientific and practical significance;

• Chapter Three, which represents a comparative legal presentation of better regulation practices in the EU from the point of view of the OECD. The practical significance is in the possibility for making a selection of "good practices" to be introduced in the Bulgarian legislation.

IV. Critical remarks and recommendations

My main criticism is the descriptiveness in many places, which is due to the need to present the content of many documents, especially to the European Commission.

The style of the presentation sometimes follows too closely the European bureaucratic language. In many places, the conclusions could be deepened theoretically, for example in the paragraph on the general principles of better rule-making. I recommend to T. Dimov to return to these issues and to think over the idea about the hierarchy of the principles in EU law and at what level are those that govern the better rule-making. He can also deepen and draw conclusions on the coherence and the interinstitutional cooperation in the EU.

I hasten to point out that these critical remarks are not essential and do not affect the quality of the monographic work and the excellent impression from it.

V. Conclusion

What can be summarized from the presented scientific production of Dr. Tony Dimov is the consistency of his research efforts in the field of EU law, better rule-making and regulatory

reform in Bulgaria, as well as the ability to choose to work on significant and up-to date issues of great theoretical and practical importance. In the works of the candidate there are original theoretical and applied contributions, the result of independent scientific work.

Based on the the above and on the grounds of Art. 24, para. 3, Section III of the Act on the Academic Staff Development in the Republic of Bulgaria, Art. 53, para 1 of its Implementing Regulations and art. 70 of the Regulations on the Terms and Conditions for Acquiring Scientific Degrees and Titles and for Holding Academic Positions in the Institute for the State and the Law of BAS, I give a positive assessment and propose that Dr. Tony Atanassov Dimov is voted for the position of "Associate Professor" in the professional field "Law" 3.6, Scientific specialty "International Law and International Relations".

Sofia, November 11, 2021

Prof. Dr. Irena Ilieva