Вх.№ НО-05-06-21/04.02.2014 г.

До
Председателя на нучното жури

за придобиване на образователната и научна степен „доктор по право“ от Тони Атанасов Димов

Р Е Ц Е Н З И Я

От

Д.ю.н. Орлин Борисов, професор

по Международно право и Право на ЕС в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“

Със Заповед на Директора на ИДП при БАН съм определен за член на научното жури във връзка със защитата на Тони Атанасов Димов, докторант на самостоятелна подготовка в професионално направление 3.6 Право (Право на ЕС) за присъждане на образователната и научна степен „доктор по право“,като на първото заседание на журито съм определен за рецензент.

Тони Атанасов Димов е зачислен като докторант на самостоятелна форма на обучение в професионално направление 3.6 Право, в ИДП на БАН, секция по международноправни науки за срок от две години, считано от 02.04.2012 г. до 01.04.2014 г. със Заповед №55 от 28.03.2013 г. на Зам. Директора на ИДП при БАН, доц.д-р Гергана Маринова и е отчислен на 17.12.2013 г. с право на защита, поради предсрочно представен дисертационен труд.

Тони Атанасов Димов е завършил ЮФ на СУ „Св.Кл.Охридски“ през 1999 г. със среден успех на обучение отличен 5.59.

Дисертантът Тони Атанасов Димов има трудов стаж:

- **1999-**2001г. – Главен правен експерт във Фондация за развитие на гражданското общество;
- **200**1-до днес е адвокат в САК;
- 2011- до днес е старши правен експерт на Центъра за оценка на въздействието на законодателството и др.

Спазени са изискванията в хода на процедурата.

I

Предмет на рецензия е представения от Тони Атанасов Димов труд на тема: „Оценка на въздействието на законодателството в ЕС-същност, правна уредба и механизми“ в обем от 328 страници, които обхващат: Въведение; шест глави (включващи 27 параграфа и 36 подпараграфа); Заключение; изводи и препоръки и библиография. Библиографията се състои от монографии, учебни пособия (на бълг.ез.-59 и на чужд ез.-23), наръчници и сборници-12, Емпирично провно-социологически изследвания (на бълг. Ез.-10 и на чужд ез.-27), други източници (интернет-16).

Представен е и Автореферат, даващ точна представа за научното изследване и научните приносни моменти в него.

II

Актуалността на темата е както значимата практическа приложноност и научни приноси, така и анализа на възприетия в рамките на ЕС механизъм, който на базата на прозрачен експертен анализ оценява промяната на правните отношения в конкретни обществени отношения.

Актуална е оценката на изследването на процеса на въздействието на законодателствата, чрез които се постигат положителни резултати. Това е от голямо научно и практическо значение за положителното развитие.

Много актуален е анализа на съществуващата действителност в Р.България, която е крайно недостатъчна и не съответства на изискванията на ЕС поради: липса на необходимия обем от информация; отсъствието на сериозни, задълбочени научни изследвания; отсъствието на разработени процедури; липсата на капацитет и методология; отсъствието на национални компетентни органи и др.

Актуалното съдържание на дисертационния труд ще допринесе нормативните актове в Р.България да се доближат до принципите за развитие, прилагани в ЕС.

III

Структурата на изложението включва, Въведение, Шест глави и заключение.

Във ВЪВЕДЕНИЕТО авторът на посочва, че изборът на темата на настоящия дисертационен труд се налага от вътрешната необходимост и убеденост на докторанта да анализира и обсъди актуалното състояние на законодателството и законодателният процес в България, които през последните повече от 20 години са белязани от системния проблем нормативните актове и особено законите да се внасят и приемат без наличието на ясна оценка за очакваното от тях въздействие върху отношенията, които те са предназначени да регулират.

В това отношение се прима, че Европейския съюз действа широко възприет механизъм, при който на базата на един прозрачен и експертен анализ на най-добрите доказателства може да се оценят ефектите на планирана промяна в правната уредба на определени обществени отношения. Този анализ дава отговор на въпроса дали изменението би имало благоприятно влияние върху тях и какви биха били неговите социални, икономически, екологични и други въздействия. Това е оценката на въздействието на законодателството (ОВЗ).

Авторът приема, че в Р. България липсва достатъчно информация и научни разработки по темата, както и процедури, наръчници и ноу - хау за нейното извършване на практика. Това обуславя наличието на сериозен дефицит на капацитет в рамките на изпълнителната и законодателната власт по отношение прилагането на инструментариума за ОВЗ от лицата, вземащи решенията. У нас няма изчистена и унифицирана методология, алгоритъм или насоки, които да ръководят процеса на оценка на въздействието.

Според авторът водещата цел на дисертацията е да се даде отговор на въпроса доколко изследваните подходи на правно регулиране и механизми на извършване на оценка на въздействието на

законодателството в Европейския съюз са приложими в българската действителност. Една от основните задачи, стоящи пред автора е да обоснове теоретично и да предложи адаптирани и реално приложими в практиката подходи за постепенно пълно въвеждане на механизма на ОВЗ у нас.

В глава ПЪРВА прави научен опит за обобщаване на своеобразната обща теория на оценката на въздействието на законодателството като се стреми да представи правната същност и основните понятия, които я характеризират като механизъм. Тя включва изложение на актуалните теоретични схващания и съществуващите дефиниции за юридическата и фактическата природа на оценка на въздействието (ОВ) и нейната практическа приложимост. Разгледани са съвременните най-популярни приложни полета и аспекти на оценката на въздействието в контекста на правно регулиране.

Специално внимание в самостоятелен раздел е представена значимостта на оценката на въздействието на законодателството в Европейския съюз, като онзи интегриран подход за изследване на ефектите от бъдещите инициативи, политики и законодателство, който се основава на анализа на ползите и загубите (приходите и разходите), който взема предвид всички икономически, социални, екологични и други значими аспекти на предложенията.

Научно обосновано се приема, че ОВ е ключов механизъм на смарт регулирането, което е актуалната политика на ЕС, която има за цел да формулира основните тенденции в бъдещото развитие на правото на ЕС и да посочи новите подходи и инструменти при разработването на законодателството на Съюза.

В последният раздел се изследват основните понятия и процедури на ОВ в ЕС. Механизмът на ОВ залага на интегрирания подход за изследване и анализ на ефектите от приемането на нови и прилагането на стари правила и норми на ЕС и се прилага за всякакви предложения, политики и инициативи на Съюза, както за такива които предвиждат въвеждането на мерки по регулиране, така за и такива, които не включват регулативна намеса. Затова в контекст на право на ЕС и актове и политики на ЕС този механизъм по-често и по-точно се обозначава с общия термин оценка на въздействието.

ВТОРА глава на дисертацията представя в детайли правната уредба на оценката на въздействието на законодателството в ЕС. Систематически тя обхваща четири раздела. Първите два са фокусирани върху статичните характеристики на ОВ, като анализират нейната уредба в първичното и вторичното (производното) право на Съюза. Вторите два раздела изследват ОВ в динамика, като се занимават с институциите, ангажирани с ОВ в ЕС и с механизма за нейното извършване на ниво Съюз.

Първичното право на ЕС, което след Договора от Лисабон включва Договора за Европейския съюз и Договора за Функционирането на Европейския съюз не съдържа експлицитна уредба на оценката на въздействието на законодателството, но предлага значителен брой общи норми и правила, очертаващи рамката за нейното извършване спрямо политиките и нормите на Съюза.

Това не се отнася до вторичното право на ЕС, което изобилства от конкретни норми и правила директно уреждащи оценката на въздействието и насърчаващи нейното извършване по отношение на политиките и инициативите на Съюза. Няма институция или орган на ЕС, който по един или друг повод да не се е произнесъл в своите актове относно оценката на въздействието или отделни нейни компоненти.

Приема се,, че Европейската комисия определя оценката на въздействието като ключовия механизъм за реализация на политиката на смарт регулирането в Европейския съюз, която съдържа основните приоритети и тенденции в развитието на правото на ЕС в бъдеще. *Европейският парламент*, в различни свои актове, най-често резолюции, и по различни поводи представя свои подробни становища относно тенденциите за по-доброто регулиране, по-доброто законодателство, смарт регулирането, където определя оценката на въздействието като инструментариумът, заемащ централно място във всички тях. *Европейският икономически и социален комитет и Комитетът на регионите*, в качеството им на основни консултативен органи на ЕС, в своите официална позиция относно смарт регулирането подчертават, че тя води до по-рационално и адекватно създаване и прилагане на правото на Съюза през целия цикъл на разработване на политики.

Дисертационният труд отделя особено внимание на правомощията на Комисията, свързани с приемането на актове валидни на ниво Съюз като централната за механизма на ОВ институция в ЕС. Дадено е тълкуване на разпоредбата на чл. 290 от ДФЕС, която изрично предвижда възможността Комисията да приема определен вид *нормативни актове*, т.е. да упражнява нормотворчески правомощия, която е уредена по-скоро като изключение от общото правило, като хипотеза на законодателстване само при кумулативното наличие на строго определени обстоятелства. Чрез процедурата по приемане на делегирани актове, Комисията бива оправомощена по силата на законодателен акт да приема незаконодателни актове от общ характер, които са актове с правно обвързващо действие спрямо всички лица.

Представена е и компетентността на Комисията, произтичаща от чл. 291 от ДФЕС да приема *актове за изпълнение*. Държавите – членки отговарят за контрола върху тези актове, който се извършва чрез формирането на различните комитети, включващи национални представители и експерти и председателствани от

представител на Комисията. Приема се също така, че с Регламент (ЕС) № 182/2011 на ЕП и на Съвета от 2011 година, предишната система е значително опростена като след приемането му Комисията може да упражнява изпълнителните си правомощия в съответствие с една от възможните два вида процедури: по консултиране или по разглеждане.

Глава ТРЕТА представлява първия по рода си опит за научно – приложно представяне на действащата процедура за ОВ на Европейската комисия, при който алгоритъмът, ключовите аналитични стъпки и общите насоки, прилагани от ЕС са изследвани и предадени на разбираем български език, с понятия познати на българската правна теория и законодателна практика и обяснени с оглед създаване на възможност за тяхното въвеждане в България.

В раздел втори от глава втора на дисертацията са разгледани критериите за определяне на пропорционалното ниво на анализ в оценката на въздействието.

В последните два раздела от тази глава е разгледана проекцията на механизма на ОВ по отношение на всеки от етапите на цикъла по разработване на политики и подробно са представени ключовите аналитични стъпки при извършването на оценката на въздействието, които в синтезиран вид се приема, че са следните:

1. *Дефиниране на проблема*, което включва:

- описание на естеството и степента на развитие на проблема;
- идентифициране на ключовите оператори, субекти и засегнатото население;
- установяване на основните двигатели и причини за проблема;
- изясняване дали проблемът е от компетентността на Съюза.

2. Определяне на целите, в рамките на което се извършва:

- разработване на ясен сценарий;
- задаване на цели, които съответстват на проблема и неговите първопричини;
- установяване на целите на няколко нива - от общи, конкретни и оперативни;
- гарантиране, че целите са съвместими със съществуващите политики и стратегии на ЕС.

3. Разработване на основни варианти на политиката, което включва:

- определяне на вариантите на политиката;
- проверка за спазване на принципа на пропорционалността;
- постепенно стесняване на обхвата на вариантите;
- съставяне на кратък списък с вариантите.

4. Анализ на въздействията на вариантите, при което ОВ извършва:

- идентифициране на прякото и непрякото икономическо, социално и екологично въздействие;
- определяне на засегнатите субекти;

- оценяване в качествено, количествено и парично изражение на въздействията;

- оценяване на административната тежест;

- преценка на рисковете и колебанията при избора на всеки от вариантите.

5. Сравняване на вариантите, при което последователно се провежда:

- претегляне на положителните и отрицателните въздействия на всеки вариант;

- извършване на хоризонтални сравнения между всеки от вариантите;

- посочване, където е възможно и подходящо на предпочитан вариант.

6. Мониторинг и оценяване на политиката, включва определяне на основните индикатори за успешно постигане на целите и представяне в общи рамки на възможните мерки за мониторинг на текущата реализация на варианта и за последващо оценяване на резултатите от неговото прилагане.

В ЧЕТВЪРТА галава научнообснована се приема, че днес е почти безспорно възприето, че ОВЗ може да се разглежда, както като вътрешен процес, който цели да подпомогне съответните публични органи при изготвянето на предложения за политики или мерки за регулиране, така и като продукт, предназначен да служи на законодателите или на създателите на политики в техните последващи решения като ги улеснява и при разясняването на тези свои решения пред заинтересованите страни.

В тази глава е осъществено сравнителноправно проучване на ОВЗ в отделни държави - членки на ЕС, което изследва моделите на правна регламентация и процесите на функциониране на ОВЗ в три стари и две нови страни от ЕС. Тя представя профилиран анализ, при който правната уредба и практиките по прилагане на ОВЗ в петте държави - членки на ЕС: Франция, Германия, Полша, Унгария и Холандия са разгледани през призмата на едни и същи критерии, показатели и индикатори, представени в идентична хронология за всяка от държавите, както следва:

- място и роля на ОВЗ в цикъла на разработване на политики;

- институционална рамка и контрол на качеството;

- оценка на механизмите за контрол;

- методи и

- влияние на ОВЗ при формулирането на предложенията за политики.

Обобщено се приема, че избора на държавите е базиран на критериите сходство на правните системи и продължителност на членството в ЕС, като основната рамка на анализа включва изследване на механизма в две стари и две нови държави - членки на ЕС. Посочва се, че петата държава Холандия е представена допълнително, без да попада в

горната рамка, поради близостта на възприетия от нея модел с този, който е на път да бъде въведен в България.

Научнообосновано се приема, че независимостта на контрола върху ОВЗ, органите които отговарят за него обикновено са независими от автора на оценката, но много рядко такъв контрол се извършва от изцяло външни институции, които са независими от правителството. При отделните държави – членки на ЕС се наблюдават понякога съществени разлики в прилаганите механизми или елементи на процеса по ОВЗ.

ПЕТА глава е посветена на оценката на въздействието на законодателството в Обединеното кралство, като държавата възприела първа в ЕС механизма на ОВЗ, разработила своя уникална институционална рамка и административна инфраструктура за ОВЗ и създала богат ноу – хау по нейното прилагане, който до голяма степен е заимстван впоследствие от ЕС при въвеждането на системата за ОВЗ на ниво Съюз.

Авторът приема, че въвеждането на ОВЗ в Обединеното кралство е обвързано с по-общата реформа на публичната администрация, започнала още в началото на 80 – те години на миналия век, когато правителството на Маргарет Тачър поема подход на ориентирана към резултатите и движена от ефективността политика по регулиране и намаляване на административната тежест. Посочва се също така че от 1998 г., тогавашния министър-председателят на Великобритания Тони Блеър обявява, че няма да допусне нито едно предложение за ново регулиране, което би имало въздействие върху бизнеса или неправителствените организации, се наблюдава бавен, но постоянен процес на преориентиране към избор на нерегулативни (незаконодателни) решения.

Самостоятелено се изследват правомощията и спецификите на участие в процеса на всяка от институциите, ангажирани с оценката на въздействието в Обединеното кралство, по-важните от които са Службата за по-добро регулиране и Звеното за по-добро регулиране, които извършват формалния и качествения контрол на ОВ. За всеки от етапите на ОВ в подробности са описани и актуално приложимите практически указания, които се съдържат в Ръководството за оценка на въздействието', Инструментариумът за оценка на въздействието и Формулярът за оценка на въздействието.

Следващите раздели от глава пета на дисертацията изследват основните процедурни правила, като последователно:

- предварителната ОВ, която започва веднага след като се роди идеята за новата правна уредба;
- частичната ОВ, която се основава на горната и се изготвя преди провеждането на консултации и придружава документа за консултация и

- пълната (финална) ОВ, която се изгражда въз основа на информацията и анализа от частичната ОВ.

Особен акцент в тази част от труда е поставен върху изследването на алтернативите на законодателството като елемент от ОВ, който се е превърнал в ключов въпрос за бъдещото развитие на правото на ЕС, каквито: саморегулирането, кодексите за поведение и практика, корегулирането, квазирегулирането, информационни и образователни кампании, пазарни инструменти, включително финансови стимули, търгуеми разрешителни режими и квоти, стандарти и други.

Последният шести раздел от глава пета обхваща спецификите при работата на британските държавни органи и извършването на оценки на въздействието по отношение на европейските предложения за въвеждане на законодателство и по специално с директивите на ЕС, които са в процес на договаряне по обикновената законодателна процедура.

В Последната ШЕСТА глава е отделено на очакваната ОВЗ в България, която представя нейното място в законодателния процес и правната уредба на механизма у нас, практическото му прилагане и перспективите пред ОВЗ в бъдеще. Изложението включва кратък анализ на действащи нормативни актове, уреждащи елементи от ОВЗ, някои от които приети буквално дни преди финализирането на дисертацията. Представени са и нормативни актове в проект, които са в процес на разработване и тепърва предстои тяхното обсъждане и приемане.

Първият раздел от главата е посветен на проблемите на законодателната практика през последните повече от 20 години, свързани с това, че българските нормативни актове и особено законите се внасят и приемат без наличието на ясна оценка за очакваното от тях въздействие върху отношенията, които те са предназначени да регулират, както и върху бизнеса, неправителствените организации и обществото като цяло.

В следващите два раздела от главата са представени нормите от действащото българско законодателство, които уреждат отделни елементи на оценката на въздействието на законодателството. Описани са и отделни практики на прилагане на ОВЗ, което все още е непланирано, спорадично и частично, което поставя под въпрос нейната ефективност. Въпреки това, в труда е акцентирано върху появилата се оптимистична тенденция, започнала от средата на 2013 г., когато българското правителство и парламент демонстрираха ясна воля за нормативно уреждане и въвеждане на отделни елементи и процедури от механизма на ОВЗ В България, което е изцяло ново за съвременната ни история явление. Разтълкувани са последователно действията на Министерството на икономиката и енергетиката, свързани с обявената обществена консултация на Концепция за прилагане на теста за малки и средни предприятия в България, въведените изменения в Устройствения

правилник на Министерския съвет и на неговата администрация от м. август 2013 г., с които за първи път е изрично предвидено изискването за извършване на *Стандартна оценка на въздействието върху стопанската активност и заетостта и* промените в Правилника за организацията и дейността на НС от на м. юли 2013 г., с които бе предвидено, че в мотивите към внасяните в Парламента законопроекти вносителят дава становище относно очакваните последици, включително и финансови, от прилагането на законопроекта.

В самостоятелен раздел четвърти от глава шеста на дисертацията са изложени перспективите пред оценката на въздействието на законодателството в България. Първата от тях е свързана с инициативата на Председателя на 42-то Народно събрание за изграждането на ново звено към администрацията на Парламента, наречено Отдел за изследване и анализ на ефекта от законодателството. Разгледана е и другата съществена перспектива за развитието на ОВЗ в България, която се свързва с предложения в края на м. август 2013 г. от Министерството на правосъдието Проект за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, в който се предвижда създаването на нова глава втора, озаглавена „Оценка на въздействието", с който се предвижда задължително извършване на ОВ, която следва да съпровожда изготвянето на проект на кодекс или закон; прави се разграничение между стандартна оценка на въздействието и пълна оценка на въздействието; въвежда се изискването основните изводи от ОВ да се включват в мотивите; предвижда се ОВ да се извършва от органа, който отговаря за изготвянето на проектопредложението; предвижда се, че Министерският съвет с наредба определя методологията за извършване на стандартната и пълната оценка на въздействието и тяхното минимално съдържание се „оформя" по образци, приложени към наредбата и други.

IV

Научните приноси в рецензирания труд са много, но като цяло могат да бъдат обобщени като най-значими:

Първо, Това е първото монографично изследване в българската юридическа литература;

Второ, Трудът не само значима научна, но и практико-приложна стойност за Р.България, за да догони постигнатото в ЕС;

Трето, значим принос са предложенията de lege ferenda, фрмулирани в изводите, препоръките и приносите в афтореферата.

V

Към дисертационния труд могат да бъдат формулирани следните кретични бележки и препоръки:

- Във въведението не е формулирана достатъчно ясно и прецизно тезата на дисертационния труд;
- В глава IV, за за се получи обща представа за сравнителния анализ, би следвало да се разгледат ОВЗ на всички държави-членки на ЕС;
- В глава VI авторът изброява (на стр.285) причините за негативния отпечатък през последните 20 години, но между тях би следвало да отбележи, че „двигател“ на тези негативни причини е обслужването на определени интереси в Р.България;
- Авторът отбелязва, че в Р.България „практиката е лоша“ и изброява, какво предварително следва да се направи, но не отбелязъл най-важното, че за да стане това управляващите трябва да пожелаят това (т.е. необходима е политическа воля и на тези които дърпат конците).

Изложените критични бележки и препоръки имат второстепенен характер и по никакъв начин не намаляват научната значимост на дисертационния труд.

VI

В заключение следва да отбележа, че дисертационния труд отговаря напълнона изискванията на чл.6, ал.3 на ЗРАСРБ поради което убедително предлагам на научното жури да даде на Тони Атанасов Димов образователната и научна степен „доктор по право“.

04/02/2014

Рецензент:
/проф.О.Борисов/