Резюме

на труда на гл. ас. д-р Тони Димов,
представен за участие в конкурса за заемане
на академичната длъжност „доцент“ по Международно право и международни отношения, обявен от Института за държавата и правото при Българската академия на науките в Държавен вестник, брой 62 от 27.07.2021 година

ПО-ДОБРО НОРМОТВОРЧЕСТВО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И БЪЛГАРИЯ
София, Издателство на Българската академия на науките „Проф. Марин Дринов“
2021, 308 страници

Проблемът за начините, по които ЕС гарантира най-високо качество на своите политики и законодателство, за вида и йерархията на източниците на правото на ЕС, за компетентността на Съюза да предприема действия и за правомощията на неговите институции и органи в процеса на вземане на решения не спира да вълнува изследователите на този уникален правен ред от неговото създаване. Европейската комисия е институцията, която носи отговорността за планирането, подготовката и предлагането на нови нормативни актове и публични политики на ЕС. Тази отговорност включва предварителна оценка и последващо оценяване на въздействието на законодателството на ЕС, както и усъвършенстване на процеса на вземане на решения, когато такова е необходимо.

Как институциите на Съюза, и най-вече ЕК като единствен носител на правото на законодателна инициатива разработват, въвеждат, прилагат и постоянно усъвършенстват своите механизми за подобряване на законодателството и какво е тяхното отражение в националните правни системи е въпрос, достоен за изследване. Най-яркото доказателство за този извод е фактът, че приеманите днес норми и политики на съюзно, респективно на национално ниво в еднаква степен се отнасят както до гражданите, техните общности и обществата от настоящето, така и до тези от бъдещето. Оттук произтича и ангажиментът и отговорността на днешните поколения пред бъдещите да вземат максимално честни и достоверни, правилни и обосновани властнически решения.

Горното в най-голяма степен е валидно за най-важните публични решения, тези свързани с приемането на политики и законодателство. Това е причината при тях ЕС да залага на инструменти, обезпечаващи основаното на факти създаване на политики, прозрачното изготвяне и оценка на политиките и законите, пълноценното отразяване на възгледите на техните адресати и т.н. Те стоят в основата на текущо изпълняваната през последните две и повече десетилетия програма за по-добро регулиране на ЕС.

Настоящият труд си поставя сравнително ограничената задача да представи тези инструменти като еднакво приложими на ниво ЕС и отделни държави членки. Целта му е да изясни генезиса на понятието за „по-добро регулиране“, неговата еволюция и прилагането му в избрани държави членки и в България. Първото изпитание пред неговия автор е да установи дали то се отнася единствено до правното регулиране или включва и това, осъществявано с методи алтернативни на юридическия. Второто

предизвикателство пред него е да провери дали понятието се отнася до отделни аспекти на регулирането чрез методите на правото като правосъздаване, правоприлагане и оценка на ефектите от въведената правната уредба или обхваща всички тях.

Генералната цел на изследването е да се изгради една добре обоснована концепция за същността на понятието „по-добро регулиране“, така както то е възприето в правото на ЕС, но разгледано през призмата на българското право. В него се включват и усилията да се намери не просто най-удачният езиков еквивалент на термина на български, а да се даде най-подходящия негов тематичен превод, чрез който то не само да бъде въведено в правната наука, а да стане част от българската правна система. Така преследваният краен резултат от труда е не да преведе на български език, а да приведе в действие принципите, подходите и инструментите на „по-добро регулиране“ в националния правопорядък.

Предмет на настоящото изследване е именно това: изясняване на същността на понятието за „по-доброто регулиране“. За тази цел са разгледани неговата предистория, теориите за възникването му, неговото съдържание и еволюцията на вижданията за него. То е изследвано от материална гледна точка, като статично явление, включващо отделни принципи, правни институти и инструменти. Представено е и с неговите динамични характеристики като процес или съвкупност от процедури, както и от гледна точка на неговото приложно поле чрез аспектите на практическата му реализация.

„По-доброто регулиране“ е разгледано и като подход, програма или публична политика и по този начин е рязко отграничено от институтите или инструментите, чрез които то се реализира. Такъв е примерът с оценката на въздействието на законодателството и регулирането (предварителна и последваща). Въпреки, че тя е разглеждана като централен институт и ключов инструмент на „по-доброто регулиране“, тя не се идентифицира с него. Оценката е само един от многото негови институти и инструменти. Нейното пълноценно извършване, паралелно с останалите подходи обезпечава осъществяването на полезния ефект на вземането на решения относно политики и законодателство с най-високо качество.

В глава първа от монографията е изследвано понятието за по-добро нормотворчество, неговата предистория, възникване и еволюция в Европейския съюз. Въпреки различните виждания за него, като например поставянето на акцент върху неговото морално измерение или фокусирането върху неговата роля на гарант за демократичната легитимност на решенията относно регулирането чрез право или алтернативни на него подходи, в основата на разбиранията за важността и ценността на „по-доброто регулиране“ неизменно стои изводът, че една основана на факти, просто и ясно формулирана правна уредба има много по-големи шансове да бъде правилно прилагана и да постига своите цели от всяка друга.

Втората глава от труда е посветена на принципите, институтите и приложното поле на по-доброто нормотворчество. Разгледан е и начинът, по който по-доброто регулиране се интегрира в процеса на вземане на решения в Европейския съюз, както и

способите по които то обезпечава спазването на принципите на субсидиарността и пропорционалността в правото на Европейския съюз.

В глава трета от изследването са описани пътищата на практическа реализация на по-доброто нормотворчество в Европейския съюз и в държавите членки, като са представени подходите на приложение на основни инструменти на „по-доброто регулиране“, като предварителната и последващата оценка на въздействието, ангажирането на заинтересованите страни в нормотворческия процес на ЕС, както и осъществяването на регулаторната политика и институционалния надзор спрямо нея на ниво Съюз.

В последната четвърта глава на труда в детайли е изследвано мястото на по-доброто нормотворчество в България. Представена е регулаторната реформа, започнала в края на 2016 г. с измененията в Закона за нормативните актове, Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и приемането на поредица от нормативни и ненормативни актове на изпълнителната власт. Профилът на българската държава от гледна точка на „по-доброто нормотворчество“ и спазването на неговите принципи, правила, подходи и практики е съпоставен с този на други държави членки на Европейския съюз като въз основа на безспорни и надеждни данни и доказателства са направени конкретни изводи за това „къде сме ние“ при вземането на обективно обосновани, легитимни и висококачествени решения относно правното регулиране на обществените отношения.

Summary
of the paper of Chief Assist. Prof. Tony Dimov, Ph.D.,
submitted for participation in the competition
for the academic position of "Associate Professor" in International Law and International relations, announced by the Institute of the State and the Law at the Bulgarian Academy of Sciences in SG, issue 62 of 27.07.2021

BETTER RULE-MAKING IN THE EUROPEAN UNION AND BULGARIA
Sofia, Publishing House of the Bulgarian Academy of Sciences "Prof. Marin Drinov",
2021, 308 pages

The issue about the ways in which the EU guarantees the highest quality of its policies and legislation, the type and hierarchy of the sources of the EU law, the competence of the Union to take action and the powers of its institutions and bodies in the decision-making process continues to excite researchers of this unique legal order since its creation. The European Commission is the institution responsible for planning, preparing and proposing new EU legislation and public policies. This responsibility includes ex-ante and ex-post impact assessments of the EU legislation, as well as improvement of the decision-making process when necessary.

How the Union institutions, and the European Commission in particular, as the only one entitled to the right of legislative initiative, develop, enforce, implement and continuously improve their mechanisms for better legislation and what their impact is on the national legal systems is a worth studying issue. The clearest proof of this conclusion is the fact that the norms and policies adopted today at the Union and at the national level apply equally to the citizens, their communities and societies of the present, as well as to those of the future. Hence comes the commitment and responsibility of today's generations to the future ones to make the most honest and credible, correct and reasonable authoritarian decisions.

The above is most true in regard with the public decisions of highest importance, those related to the adoption of policies and legislation. This is the reason why the EU relies on instruments that ensure fact-based policy-making, transparent drafting and evaluation of policies and laws, full reflection of the views of their addressees, etc. They are at the heart of the EU's better regulation agenda, which has been followed throughout the past two and more decades.

The present paper sets itself the relatively limited task of presenting these instruments as equally applicable at the EU and the individual Member States level. Its aim is to clarify the genesis of the concept of "better regulation", its evolution and its application in selected Member States and in Bulgaria. The first challenge for its author is to determine whether it relates only to legal regulation or includes the one done by methods alternative to the juridical one. The second test before him is to check whether the concept refers to certain

aspects of regulation through the methods of law such as law-making, law enforcement and assessment of the effects of the introduced legal framework or it covers all of them.

The general goal of the research is to construct a well-founded concept about the essence of the notion of "better regulation", as it is perceived in EU law but considered through the prism of Bulgarian law. It also includes efforts to find not just the most appropriate linguistic equivalent of the term in Bulgarian, but to give the most appropriate thematic translation, through which it can not only be introduced into legal science, but become part of the Bulgarian legal system. Thus, the pursued final result of the work is not to translate into Bulgarian, but to put into action the principles, approaches and tools of "better regulation" in the national legal order.

The subject of this study is precisely this: to clarify the essence of the concept of "better regulation". For this purpose, its prehistory, theories of its origin, its content and the evolution of views about it are considered. It has been studied from a material point of view, as a static phenomenon, including individual principles, legal institutes and instruments. It is also presented with its dynamic characteristics as a process or a set of procedures, as well as from the point of view of its field of application through the aspects of its practical implementation.

"Better regulation" is also seen as an approach, programme or public policy and is thus distinctly demarcated from the institutes or instruments through which it is implemented. Such is the case with the impact assessment of legislation and regulation (ex-ante and ex-post). Although it is seen as a central institute and a key tool for "better regulation", it does not identify with it. The impact assessment is just one of its many institutes and tools. Its full implementation, along with other approaches, ensures the realization of the beneficial effect on the decision-making for policies and legislation of the highest quality.

Chapter one of the monograph examines the concept of better rule-making, its background, origin and evolution in the European Union. Despite the different views on it, such as emphasizing its moral dimension or focusing on its role as a guarantee for the democratic legitimacy of regulatory decisions by law or alternative approaches, in the base of the understanding about the importance and the value of "better regulation" is inevitably the conclusion that a fact-based, simple and clear legal framework has a much better chance of being properly implemented and achieving its objectives than any other.

The second chapter of the paper is devoted to the principles, institutes and the field of application of better rule-making. The approaches by which better regulation is integrated into the decision-making process in the European Union is also considered, as well as the ways of ensuring observance of the principles of subsidiarity and proportionality in the European Union Law.

Chapter three of the study describes the paths of practical implementation of better rule-making in the European Union and in the Member States, presenting the practices for application of key tools of "better regulation", such as ex-ante and ex-post impact assessment,

engagement of stakeholders in the EU rule-making process, as well as the implementation of regulatory policy and institutional oversight at the Union level.

The last fourth chapter of the paper examines in detail the place better rule-making takes in Bulgaria. The regulatory reform that started at the end of 2016 with the amendments to the Law on Normative Acts, the Rules of Procedure of the National Assembly and the adoption of a series of normative and non-normative acts by the Executive power is presented. The profile of Bulgaria from the point of view of "better rule-making" and the observance of its principles, rules, approaches and practices is compared to that of other member states of the European Union and on the basis of indisputable and reliable data and evidence concrete conclusions about "where we are" in terms of making objectively justified, legitimate and high-quality decisions on the legal regulation of public relations are made.