Справка

за оригиналните научни приноси в 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

През 2016 г. с промените в Закона за нормативните актове, въвеждащи основните европейски механизми на по-доброто регулиране, каквито са оценката на въздействието на законодателството и обществените консултации в структуриран вид като задължително интегрирани в националния нормотворчески процес, започна най-мащабната регулаторна реформа в съвременна България. Държавата ни, след сериозно забавяне, пое по европейския път на по-доброто нормотворчество. Според добрите практиките на „по-добро регулиране“ на Европейската комисия, минималният срок на действие, необходим за една реформа, политика или мярка да прояви пълноценно своите ефекти е поне две до три години. Следователно настоящият момент, в който са изминали пет години от началото на регулаторната реформа в България е подходящ за извършването на първата задълбочена оценка и за ясна равносметка относно това дали тя е допринесла за цялостно подобряване на националното ни законодателство. В това се изразява основният научен принос на предложения монографичен труд. Той представлява *първия опит в българската правна наука за научно обосновано изследване на ефектите от регулаторната реформа в България*. Изводът направен в него е, че пет години след нейното начало у нас не се говори за регулаторна реформа, не се знае какво се случва с българското законодателство, много малко хора са наясно какво е по-добро регулиране, кому е нужно то, „има ли то почва у нас“ и т.н.

На следващо място, независимо от изминалата първа петилетка от действието на реформата в България днес у нас няма яснота по въпроса каква същността на „по-доброто регулиране“. Дали то е цел, институт на правото, концепция, програма, план за действие, политика, пакет от реформи, насоки и инструментариум или нещо друго? В това се състои и другият ключов приносен момент в труда. Той го разглежда и като подход, и като програма, и като инструментариум за провеждане на регулаторни реформи, но не като нещо чисто европейско, далечно и чуждо на българската правна действителност, а като явление, което пряко ни касае. Поради това с утвърдения български понятиен апарат, чрез адаптиране на европейската терминология към българската е направен опит за *максимално ясна и пълна дефиниция на европейското понятие за „по-добро регулиране“*, като то не просто е преведено като по-добро нормотворчество, а е приведено в състояние на готовност за прилагане в националната правна система.

Опитите на автора да анализира, дефинира, адаптира и предложи за въвеждане в българското право и правна наука на значителен обем от институти и процедури, утвърдени в правото на ЕС и непознати у нас имат безспорно характера на оригинални научни приноси. Такива са например 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*. В същата група попада ясното разграничение между различните етапи (аспекти) от жизнения цикъл на една законодателна мярка като *привеждане в действие* (още въвеждане, което засяга субектите отговорни за дадена мярка и коренно различно от познатото ни обективно явление влизане в сила), *администриране, първоначално спазване, изпълнение, прилагане, мониторинг, оценяване и преразглеждане на законодателството*. Приносни са и опитите на автора да разясни същността и приложимостта на понятия като: *обяснителен меморандум към законодателните актове, обяснителни документи при директивите, регулаторна политика и инструменти или система за управление на регулирането*, възприети в правото на ЕС.

Способите, по които изискванията на „по-доброто нормотворчество“ се интегрират в националните правни системи са различни. Тези държави членки, които възприемат само отделни компоненти от него или поставят акцент върху неговата процедурна (процесуална) същност го прилагат по-скоро като институционален механизъм, чрез „гъвкаво“ реципиране и въвеждане на относимите за тях насоки и инструменти. Държави като България са възприели подхода на изричното и императивно регламентиране на основните институти и процедури на „по-доброто нормотворчество“ в националното законодателство. В правото на ЕС уредбата на „по-доброто нормотворчество“ представлява съвкупност от стандарти, насоки и инструменти от типа на soft law. Абсурдът на пръв поглед, на който се натъква авторът и който е непознат за българската правна наука, поради което има характера на принос е, че *фундаменталните правила, нормите относно нормите, начините, по които се изработват и приемат правнообвързващите актове на Съюза са всъщност част от правнонеобвързващи актове*. Това, обаче, по никакъв начин не поставя под въпрос тяхната задължителна приложимост на ниво Съюз. Обратното, тъжният извод е, че императивно уредените норми и правила на по-доброто нормотворчество в действащото българско законодателство не се спазват или се прилагат частично.

На базата на достатъчно като обем и надеждност данни, включително научни доказателства в изследването е направен изводът, който е с приносен характер, че в България пет години след началото на регулаторна реформа *липсва концептуален подход в процеса по правосъздаване*. При него, поначало на нормативните актове се гледа като на един от многото възможни варианти за действие, насочени към постигане на целите и резултатите, заложени в националните стратегии и политики, възприети от държавата или от местната власт на базата на постигнат консенсус по тях в общността или обществото. У нас нещата са обърнати противоположно. Преди да е преценена каквато и да било необходимост от намеса на държавата, мярката за регулиране се приема по най-бързия възможен начин и то най-често в нейната най-интензивна форма на закон. Така, възприетото законодателно решение по абсурден начин се ползва като лакмус, като ветропоказател, като радар за улавяне на нагласите и настроенията в

обществото. Вместо да бъде обратното, то да ги оценява, отразява и задоволява в оптимална степен.

Следващите заключения на автора, спадащи към горната група са, че днешните решения, свързани с правното регулиране у нас, особено тези приемани по инициатива на народните представители, са *недобре обмислени, не са оценени по обективен и безпристрастен начин на базата на безспорни данни и доказателства*. Те и не са взети след вслушване в гласа на заинтересованите страни, включително в мнението на тесните специалисти в материята, попадаща в обхвата на регулирането. Това сочи на *инертност, лековатост и волунтаризъм на законодателния процес*, явления несъвместими с принципите на демократичното управление и правовата държава.

Налице са достатъчно доказателства за *непоследователност, недалновидност, нестабилност и непредвидимост на най-важните публични решения*, тези свързани с правното регулиране на обществените отношения у нас. Това е причината обществото ни да функционира в условията на правна несигурност. *Силно променливата и непредвидима регулаторна среда у нас компрометира функциите на държавата* и ролята, която законодателната власт има чрез правното регулиране да защитава само и единствено обществения интерес. Рязката поляризация в обществото и политическо противопоставяне, в условията на които решенията относно публичните политики и мерките за регулиране се вземат спонтанно, стихийно и без визия за дългосрочност, устойчивост и последователност, съчетани с острата липса на доверие на гражданите в „системата“ стоят в основата на предизвикателствата, проблемите и несгодите, пред които сме изправени днес като държава и общество.