

## ИНСТИТУЦИОНАЛЕН НАДЗОР ВЪРХУ ДЪРЖАВНОТО СУБСИДИРАНЕ С ОГЛЕД НА УСТОЙЧИВОТО РАЗВИТИЕ

Ленко Русанов  
Технически университет – София

Държавното субсидиране е практика в съвременните държави като коректив със социална насоченост на установените пазарни механизми. В повечето случаи то има отрицателно влияние върху устойчивото развитие, което изисква институционален надзор върху социалните програми на правителството и те да бъдат спирани, ако водят до неустойчиво развитие. Предлага се този надзор да се извършва от надправителствен държавно-обществен орган, в който да участват със свои представители и неправителствени организации. Това ще направи неговата дейност прозрачна за обществото и ще повиши неговата ефективност при осигуряване на устойчиво развитие.

**Ключови думи:** гражданско, държавен, неправителствени, общество, орган, организации, правителство, председател, развитие, субсидия, съвет, устойчиво.

**Key words:** authority, chairman, civil, counsel, development, government, non-governmental, organizations, society, state, subsidy, sustainable.

Устойчивото развитие е “развитие, което отговаря на нуждите на настоящето, без да ограничава или нарушава способността и възможността на бъдещите поколения да посрещнат своите собствени потребности. Устойчивото развитие обединява два основни стремежа на обществото: а) постигане на икономическо развитие, осигуряващо нарастващ жизнен стандарт; б) опазване и подобряване на околната среда сега и в бъдеще.” [4, §1, т. 50]. Анализът на това законово определение посочва, че три вида фактори са във взаимна зависимост “сега и в бъдеще” – икономически, социални и екологически.

Съвременната демокрация е изградена на принципа на многопартийността и изборността, и оттук пряката зависимост на правителствата от настроенията и възжеланията на своите избиратели, основната маса от които не е с особено висок социален статус. Това мотивира правителствата да развиват програми със социална насоченост – за снижаване на ръста на безработицата, за поддържане на ниски цени на някои стоки и услуги, които са от първостепенно значение за жизнения стандарт, и др.

Един от начините за осъществяване на социални програми се състои в стимулиране на производството на стоки и услуги чрез снижаване на данъчното облагане и чрез други финансови инструменти, което води до разширяване на производството им, а това от своя страна води до разкриване на нови работни места и до намаляване на безработицата. Но се увеличава потреблението на суровини и енергия, а специално производството на електроенергия засега е основано на невъзобновяеми енергийни суровинни ресурси. Следователно, икономическата експанзия става за сметка на целостта и чистотата на околната среда.

При решаване на дилемата – чиста околна среда или ниска безработица, трябва да се търси “златното сечение” а не крайните алтернативи.

Другият начин се състои в пряко или косвено субсидиране на програми и дейности, които имат непосредствен социален ефект. Например регулирани цени на стоки от първа необходимост, които определят жизненото равнище. Безспорният социален ефект обаче води до завишено потребление, тъй като цените са по-ниски от пазарните, често пъти граничещо с разхищение. Например субсидирана от държавата цена на електроенергията води до нарастване на ръста на нейното използване, често пъти за неща, които не са от първа необходимост, и които именно не са били в основата на мотивите за субсидирането. Така например през периода 1990-1995 г. цената на един киловатчас електроенергия в България е бил средно 2 цента, докато цените в Европейския съюз (ЕС) са в границите на 4-5 доларови цента. От 1996 г. по споразумение с Международния валутен фонд и Световната банка започва постепенно доближаване на цените на електроенергията с тези на ЕС и към 2000 г. вече разликата не е така драстична. През този период продажните цени на електроенергията са под производствените разходи [2, с. 31]. Занижената цена на електроенергията в резултата на нейното субсидиране стимулира развитието на енергоемки отрасли, като например металургията, които отчитат добра рентабилност и конкурентноспособност, и във връзка с това не изпитват потребност от технологично обновление за намаляване на своята енергоемкост. А по-голямото енергопотребление води до по-голям разход на невъзобновяеми енергийни суровини, т. е. създава се дисбаланс в устойчивото развитие.

Кой от посочените начини би се изкушило ед-

но правителство да използва, самостоятелно или в комбинация, зависи от неговата идейна ориентация, но негативният ефект върху околната среда може да се окаже значителен. За това е необходимо да съществува държавен надправителствен орган, който да прави преценка на планираното държавно субсидиране с оглед възможното отражение върху състоянието на околната среда "сега и в бъдеще". Заедно с това този орган трябва да може да спира решения на правителството, когато се констатира, че планираната субсидия би се отразила негативно на околната среда.

Понастоящем съществува *Национална Комисия по устойчиво развитие*, създадена като експертен орган на Съвета за регионално развитие към Министерски съвет. Председател на Комисията е Министърът на околната среда и водите, а нейни членове са министрите на труда и социалните грижи, здравеопазването, земеделието и горите, културата, и заместник министрите на икономиката и регионалното развитие. Основните функции и задачи на комисията са подпомагане на конструктивен национален **диалог** за постигане на съгласие по важни въпроси на устойчивото развитие, определяне на начини и средства за обединяване на националните и местни инициативи за устойчиво развитие; и оценка и препоръки към Националния план за икономическо развитие за превръщането му в стратегия за устойчиво развитие [1].

За да е възможно един такъв орган да осъществява надзорни функции по устойчивото развитие трябва по своята йерархия да е надправителствен и трябва да притежава съответните правомощия за въздействие върху правителствените решения. За целта такъв орган би следвало да бъде конституиран от Народното събрание, тъй като съгласно Конституцията "България е република с парламентарно управление" [6, чл. 1, ал. 1]. Наименованието на този държавен орган би могло да бъде **Съвет по устойчиво развитие** при положение, че Националната комисия по устойчиво развитие остане да функционира в настоящият си вид. Ако обаче се прецени, че функциите на настоящата комисия могат да бъдат изпълнявани от предлагания орган, то тогава е по-добре наименованието да бъде **Национална комисия по устойчиво развитие**, по подобие с Комисията по устойчиво развитие към ООН. В настоящата работа ще се използва като работно наименование Съвет по устойчиво развитие, който по-нататък за краткост ще бъде наричан само Съвета.

Съветът по своето основно предназначение ще упражнява **регулативна функция** по отношение на дейностите, които имат отношение към устойчи-

вото развитие. Основните му задачи трябва да са насочени към осигуряване на устойчиво развитие чрез осъществяване на **надзор** върху дейността на отделни държавни и общински институции по разработването и финансирането на програми, насочени към стимулиране на икономическото развитие, с оглед разкриването на нови работни места и снижаване на безработицата, както и към непосредствено държавно подпомагане на икономически дейности със социална насоченост.

Създаването на надзорен орган, който да упражнява контрол върху определени правителствени решения и дейности няма да е прецедент в нашата публично-правна действителност, тъй като такива органи съществуват. С надзорни функции спрямо някои дейности на правителството например е овластена Комисията за защита на конкуренцията. Правна основа на създаването и функционирането на такава комисия е конституционния текст: "Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия, като предотвратява злоупотребата с монополизма, неволяната конкуренция и защитава потребителя" [6, чл. 19, ал. 2]. Въз основа на този текст в Закона за защита на конкуренцията се урежда конституирането, ръководството и компетентността на комисията. Съгласно закона тя "се състои от единадесет души – председател, двама заместник-председатели и осем членове, от които седем юристи и четирима икономисти, избирани и освобождавани от Народното събрание за срок от пет години" [3, чл. 4, ал. 1]. Членовете на Комисията трябва да са "български граждани с висше юридическо или икономическо образование със стаж по специалността не по-малко от пет години, с високи професионални и нравствени качества, които не са осъждани на лишаване от свобода за умишлени престъпления от общ характер" [3, чл. 4, ал. 3]. Конституирането на комисията е основано на екипния принцип, тъй като първоначално Народното събрание избира председател, който в едномесечен срок от избирането му прави предложение на Народното събрание за избор на двамата заместник-председатели и за членовете на Комисията [3, чл. 4, ал. 4].

От анализа на правната уредба на Комисията за защита на конкуренцията е видно, че тя изпълнява особени надзорни функции, каквито би следвало да изпълнява и Съветът по устойчиво развитие. В този смисъл уредбата на Комисията за защита на конкуренцията би могла да послужи като ориентир за една бъдеща правна уредба на Съвета по устойчиво развитие. Ако тази уредба бъде направена с допълнение към Закона за опазване на околната среда, то ще има практически затруд-

нения при нейното прилагане при колизия с другите специални закони и оттук до възможности за заобикаляне на законовите изисквания. Това нещо би могло да се разреши със специален **Закон за устойчивото развитие**, в който наред с другите икономически и социални проблеми, свързани с устойчивото развитие, следва да се уреди и предложеният орган.

**Съветът по устойчиво развитие** трябва да може:

- 1) да се произнася по допустимостта на държавни помощи от гледна точка на устойчивото развитие;
- 2) да установява нарушенията и налага предвидените санкции;
- 3) да постановява прекратяване на нарушенията и възстановяване на първоначалното положение;
- 4) да издава предвидените в закона разрешения;
- 5) да предлага на компетентните органи на публичната власт да отменят свои актове, които противоречат на закона;
- 6) да предявява искиове пред съда за отмяна на актове, които противоречат на устойчивото развитие;
- 7) да се произнася по други искания, свързани с устойчивото развитие.

**Председателят** на Съвета трябва:

- 1) да представлява Съвета;
- 2) да организира и ръководи дейността на Съвета;
- 3) да насрочва и ръководи заседанията на Съвета;
- 4) да организира изпълнението на решенията на Съвета;
- 5) да информира обществото за дейността на Съвета;
- 6) да изготвя годишен отчет за дейността на Съвета за Народното събрание.

Численият състав на Съвета може да бъде същият, както при Комисията за защита на конкуренцията, т. е. да се възприеме състав от 11 членове, измежду които един председател и двама заместник-председатели. Изискванията към членовете на Съвета могат да бъдат аналогични на тези при Комисията за защита на конкуренцията, при която е въведен образователен ценз – висше юридическо и висше икономическо образование. Това се налага от естеството на дейността на комисията включваща контролни функции, санкционни функции и лицензионни (разрешителни) функции. Като се има предвид, че аналогични функции трябва да извършва и Съвета по устойчиво развитие, участието на юристи и икономисти би било потребно. Единият от възможните варианти за състава на Съвета

е да се възприеме уредбата на [3], т. е. Съветът да се състои от 7 юристи и 4 икономисти. Друг възможен вариант, произтичащ от неразривната връзка на устойчивото развитие с икономиката, е Съветът да включва равен брой икономисти и юристи, без да се брои председателя. Трети вариант се налага от връзката на устойчивото развитие с реалната икономика, околната среда и жизненото равнище, което налага да се включат и специалисти от тези области. В такъв случай съставът на Съвета би мъгъл да се определи в зависимост от принципа на неговото конституиране – екипен, квотен или смесен.

Екипният принцип предполага избор на председател на Съвета, който в определен срок трябва да представи заместник-председателите и членовете на Съвета за одобрение на органа, който го е избрал. Ако се възприемат изискванията на [3] той трябва – да бъде “правоспособен юрист със стаж по специалността не по-малък от десет години”, без да считат общите изисквания към членовете на комисията [3, чл. 4, ал. 2 и 3]. Изискванията на [3] са основани на обстоятелството, че комисията представлява особена юрисдикция, откъдето произтича необходимостта нейният председател да е с необходимата юридическа квалификация. Но и Съветът по своята същност ще представлява особена юрисдикция, тъй като ще разрешава и спорове, което налага и неговият председател да е квалифициран юрист. Предимство на този принцип е ясно очертаната отговорност на председателя и по-добрите резултати от дейността на колективен орган, съставът на който е избран от него (председателя).

Квотният принцип предполага правото на определени държавни органи да предлагат определен брой членове на Съвета. По квотния принцип се конституира например Конституционния съд, като право да предлагат квоти от по четирима членове имат Народното събрание, Президентът и общото събрание на съдиите от Върховния касационен съд и Върховния административен съд. На свое заседание така предложените членове на Конституционния съд избират председател на съда [6, чл. 147, ал. 1 и 4]. Ако се възприеме този принцип трябва да се уточни кои държавни органи да имат правото да предлагат членове на Съвета и каква да бъде тяхната квота. Един от възможните варианти е това да са Народното събрание и Президентът, каквато е и уредбата на [3]. В такъв случай тези държавни органи трябва да посочват квоти от по пет членове, което оставя открит въпроса относно избора на председателя и неговите заместници. Това би могло да има две разрешения. При първото, единият държавен орган (Народното събрание) да има правото да предложи шест

членове, а другият (Президентът) – пет членове, като на свое заседание те да си изберат председател и негови заместници. При другото, двата органа чрез взаимни консултации да определят председателя и да предложат по пет членове на Съвета. Недостатък на първото разрешение е размитата отговорност на председателя, а на второто - необходимостта той да работи съвместно с членове на Съвета, чиито качества той не познава. Що се отнася до заместник-председателите, ако се възприеме да са двама, всеки от двата органа може да посочи по един.

Смесеният (екипно-квотен) принцип предполага наред с Народното събрание и Президента, право да предлага състав на Съвета да има и неговият председател. Подобно на екипния принцип, правото да определя председателя може да принадлежи на Народното събрание. Оттук насетне може да има два варианта относно големината на квотите - Народното събрание да има квота от четири, а Президентът и председателят на Съвета – от по трима членове на Съвета, като председателят на Съвета да има право да посочва своите заместник-председатели. Другият вариант може да предвижда Народното събрание и Президентът да посочват по четирима членове, а председателят да посочва само своите заместници.

Гореизложените начини на конституиране на Съвета предполагат той да бъде чисто държавен орган, каквато е Комисията за защита на конкуренцията по [3]. Това разрешение има съществен недостатък – дейността на Съвета пряко засяга интересите на цялото общество затова е необходимо неговата дейност да е максимално прозрачна. А такава би била само ако в неговия състав участват и представители на гражданското общество, т. е. Съветът да бъде **държавно-обществен орган**. Във връзка с това при конституирането му, независимо от приложението за целта принцип, трябва да се предвиди гражданска квота от представители на съответни неправителствени организации. Целесъобразно е тези представители да произтичат от структури на гражданското общество, които имат най-голямо отношение към устойчивото развитие. Относно опазването на околната среда безспорно е необходимо да има представител на природозащитни организации, но регистрирани за общественополезна дейност. Що се отнася до въпросите на жизненото равнище най-добре е да има представител на синдикалните организации. Тъй като и характера и величината на потреблението имат отношение към устойчивото развитие целесъобразно е да има и представител на потребителските организации. Необходимо е да има и представител на

работодателските организации, тъй като те са активната страна по отношение на икономическата страна на устойчивото развитие.

При определянето на представителите на горните четири вида организации има един проблем – как да се прецени кои от тях да имат представители и кои не. При синдикалните и работодателските организации този проблем е разрешен във връзка с представителството им в тристранното сътрудничество [5, чл. 34, 35, 36 и 36а], което може да се приложи и в настоящия случай. При природозащитните организации правна уредба за определяне на представителността им няма, те не са длъжни да имат голяма членска маса, а освен това техният брой е много голям. Много спорен критерий би бил и приносът им към опазването на околната среда. Едно от възможните решения на проблема е на общо събрание на представители на регистрираните за общественополезна дейност природозащитни организации, свикано по съответен ред, да изберат свои представител. Друго решение е, всяка регистрирана организация, ако желае, може да предложи на председателя на Съвета свои представител, а той да си подбере член по негова преценка. Пред потребителските организации този проблем не стои така остро предвид малкият им брой. При общ състав на Съвета от 11 членове е целесъобразно да има по един представител от всяка от разгледаните четири вида обществени организации, като останалите седем места се заемат от председателя и по трима юристи и икономисти.

Нарастването на индустриалното производство и интензификацията на земеделието глобализират проблемите с опазването на околната среда. За да се постигне устойчиво развитие в световен мащаб всяка една държава трябва да го постигне в своя мащаб. Съществуващата Национална Комисия по устойчиво развитие е създадена като експертна комисия на Съвета за регионално развитие към Министерски съвет и тя не може да упражнява контрол върху неговата дейност. Необходим е надправителствен орган, чиято компетентност да позволява да се упражнява контрол относно устойчивото развитие. Това би могло да се разреши със специален Закон за устойчивото развитие, в който наред с другите икономически и социални проблеми, свързани с устойчивото развитие, следва да се уреди и Национален съвет по устойчиво развитие. Направените предложения в настоящата работа са с оглед *de lege ferenda* и биха довели до преодоляване на многото въпросителни, които възникват при постигане на устойчивото развитие.

**Литература**

1. България. Устойчиво развитие. Национален доклад. Информация от правителството на България на Комисията на ООН за устойчиво развитие. 20 април - 1 май 2001 г., Ню Йорк.
2. Гечев Р. Устойчивото развитие и неговите особености в условията на преход към пазарна икономика. София, УНСС, 2001.
3. Закон за защита на конкуренцията. Обн. ДВ, бр.52/1998 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 107/2003 г.
4. Закон за опазване на околната среда. Обн. ДВ, бр. 91/2002 г., попр. ДВ, бр. 98/2002 г., изм. ДВ, бр. 86/2003 г.
5. Кодекс на труда. Обн. ДВ, бр. 26 и 27/1986 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.18/2003 г.
6. Конституция на Република България. Обн. ДВ, бр. 58/1991 г., изм. и доп. ДВ, бр. 85/2003 г.

**INSTITUTIONAL SUPERVISION ON THE STATE SUBSIDIES FOR INSURANCE TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

**Lenko Russanov**  
**Technical University of Sofia, Bulgaria**

**ABSTRACT**

The state subsidies is a practice in the contemporary states as corrective with social purpose on existing market economics. It has negative influence in the more cases, which exact institutional supervision on the social programs of the government and they must stopped if they provoke unsustainable development. This supervision must to make from over-governmental state-social authority in which have to be involved with their representatives also non-governmental organizations. This will make its activities transparent for the society and will increase its effect by insuring sustainable development.