

ОТНОСНО ВЪЗМОЖНОСТТА ЗА ЕКОЛОГО-СОЦИАЛЕН ДИАЛОГ ПО УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ

Ленко Русанов
Технически университет - София

Устойчивото развитие означава екологосъобразен икономически растеж, който е основа на социалната сигурност на членовете на обществото. За неговото постигане се предлага проектите за актове на съответните държавни и общински органи, отнасящи се до жизненото равнище, икономическото развитие и опазването на околната среда, да бъдат предмет на обсъждане от специално създадени на различни равнища съвети. Тези съвети, наречени съвети за еколого-социален диалог, се състоят от представители на публичната власт и на заинтересовани неправителствени организации. Решенията на съветите са задължителни за обсъждане от съответните държавни или общински органи преди да приемат актове в рамките на своята компетентност.

Ключови думи: диалог, държавен, еколого-социален, мнения, общински, орган, организации, председател, развитие, решения, съвет, устойчиво.

Key words: authority, chairman, counsel, debate, decision, development, environment, municipality, social, state, sustainable, opinion, organizations.

Законовото определение на устойчивото развитие го дефинира като “развитие, което отговаря на нуждите на настоящето, без да ограничава или нарушава способността и възможността на бъдещите поколения да посрещнат своите собствени потребности”. Така определено устойчивото развитие обединява “два основни стремежа на обществото” – “постигане на икономическо развитие, осигуряващо нарастващ жизнен стандарт” и “опазване и подобряване на околната среда сега и в бъдеще” [1, §1, т. 50], които се намират в известно противоречие помежду си. В този смисъл конституционната уредба на основните права на гражданите във връзка с тези стремежи също съдържа известно противоречие. От една страна, “гражданите имат право на труд”, като “държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право” [4, чл. 48, ал. 1], и заедно с това “имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане” [4, чл. 51, ал. 1]. От друга страна, “частната собственост е неприкосновена” [4, чл. 17, ал. 3], “икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива” [4, чл. 19, ал. 1] а “инвестициите в стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона” [4, чл. 19, ал. 3]. И от трета страна, “гражданите имат право на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи” [4, чл. 55, изр. 1]. Съчетаването на изброените основни конституционни права изисква баланс в механизмите за тяхното осъществяване.

И беглият анализ на определението на устойчивото развитие посочва, че три вида фактори са във взаимна зависимост “сега и в бъдеще” – икономически, социални и екологически. Тази обвързаност налага при приемането на решения по някои от тях

да се направи преценка за отражението им върху останалите и ако това отражение надхвърля определени допустими граници следва да бъде преразгледано и изменено в духа на устойчивото развитие. Обикновено такива решения са със социална насоченост, т. е. за задоволяване на определени социални потребности или за повишаване на жизненото равнище, и спирането на изпълнението им по изтъкнатите причини от специализиран надправителствен регулаторен орган би довело до възникване на социално напрежение. Същевременно правителствата са склонни към удовлетворяване на някои социални искания с цел да си изградят по-добър образ. Съвременната демокрация ги прави зависими от настроенията на избирателите, което ги мотивира да се опитват да моделират изборните им нагласи чрез предоставянето на някои и други социални придобивки и държавни субсидии. Това би задоволило синдикатите, това би задоволило и някои работодателски кръгове, които в предоставените държавни субсидии съзират възможност под една или друга форма да се възползват от тях, включително и при разкриване на нови работни места. Но може да се окаже, че пренебрегването на въздействието върху околната среда ще доведе до необратимост в изменението на някои от нейните компоненти и идните поколения ще наследят от предците си увредена жизнена среда с всички произтичащи от това последици за тях.

Изход в преодоляването на подобни колизии би могло да се намери, ако предварително, преди предприемането на правителствени мерки във връзка с развитието на икономиката или задоволяване на социални потребности, се проведе **разговор, диалог** по необходимостта от тези мерки и за възможните последици за околната среда. В резултат на този диалог е необходимо да се направи една

реална оценка и съпоставяне на възможните социални придобивки в резултат на стимулирани икономически мерки или със същата цел се направят държавни подпомагания в социалната област. Предмет на диалога трябва да бъдат **всички законопроекти и проекти за актове** на правителството, които имат отношение към проблемите на икономиката, социалното дело и жизненото равнище и тези на опазването на околната среда. Този диалог може да бъде наречен **еколого-социален**, за разлика от уредения в законодателството ни социален диалог или тристранно сътрудничество (трипартизъм).

Еколого-социалният диалог по устойчиво развитие, за да бъде максимално ефективен, трябва да се води с участници, които под една или друга форма имат непосредствено отношение към проблематиката на устойчивото развитие. Безспорно е, че **правителството** трябва да участва със свои представители, тъй като то управлява целия държавен ресурс и неговата роля в постигането на устойчиво развитие е най-голяма. Друг възможен участник в диалога са представители на **синдикалните** организации, които ще изразяват исканията и настроенията относно жизненото равнище. Участие на **работодателските** организации е необходимо, тъй като те ще изразяват интересите на реалната икономика. Това са всъщност и участниците в тристранното сътрудничество за диалог в социалната сфера. Предвид на предмета на еколого-социалния диалог трябва да участват още и представители на **природозащитните организации** с оглед постигане на целите на устойчивото развитие. Дискусионно би могло да бъде възможно участие в диалога на представители на **организациите на потребителите** и на **научните** среди. От една страна, участието им би повишило полезността на диалога, но от друга страна големия брой участници може да намали неговата ефективност, така че тези участници да не могат да допринесат с нищо за постигането на неговите цели. Ето защо в настоящата работа се предлага еколого-социалния диалог да се осъществява само от представители на държавата, синдикалните, работодателските и природозащитните организации, с възможността при необходимост този кръг да се разшири и с представители на **потребителските** и съответни **научни** организации.

Моделът на тристранното сътрудничество може да бъде приложен и при еколого-социалния диалог, защото то е уредено в законодателството ни и има вече утвърдена практика в дейността му [3; 5]. Съгласно тази уредба тристранното сътрудничество се осъществява на национално, отраслово, браншово и общинско равнище от специално съз-

дадени органи, наречени съвети, наименовани на равнището, на което са създадени. Съветите се състоят от по двама представители на публичната власт (в зависимост от равнището - на Министерския съвет, съответно министерство, друго ведомство или общинска администрация) и на представителните организации на работниците и служителите и на работодателите [3, чл. 3а, ал. 2 и чл.3б, ал. 2]. Представителите на Министерския съвет се определят от него [3, чл. 3а, ал. 2, изр. 2], а тези на министерствата, другите ведомства и общинските администрации се определят от "съответния министър, ръководител на друго ведомство или кмет на община, а на представителните организации на работниците и служителите и на работодателите – от техните ръководства съгласно уставите им" [3, чл. 3б, ал. 3]. Представителността на синдикалните и работодателските организации е регламентирана - те трябва да отговарят на определени изисквания като членска маса, брой организации, местни органи в определен брой общини, да имат национални ръководни органи и да са юридически лица [3, чл. 34 и 35]. Тристранното сътрудничество се осъществява по ред и правила уредени в [3; 6].

В настоящата работа се разглежда само съставът, функциите и начините на взимане на решения на Националния съвет за еколого-социален диалог, тъй като съветите на останалите равнища са аналогични на него. За определяне на неговия състав се възприема изцяло правната уредба на Националния съвет за тристранно сътрудничество заедно с уредбата на представителността на организациите на работниците и служителите и на работодателите. Остава неуредена представителността на природозащитните организации, за което правна уредба няма. Освен това техният брой е изключително голям и напоследък не се стремят към голяма членска маса, която да бъде критерий за определяне на представителността им, както този критерий е използван за определяне на представителността на синдикалните и работодателските организации. Много спорен критерий би бил и приносът им към опазването на околната среда. Един от възможните изходи на проблема би бил на общо събрание от представители на регистрираните за общественополезна дейност природозащитни организации, свикано от министъра на правосъдието, тъй като при него се води регистър на организациите с общественополезна дейност [2, чл. 45], да си изберат двама представители. На практика такова разрешение е много трудно предвид на изключително големия брой такива организации. Друго решение на проблема е, всяка регистрирана организация, ако желае, може да предложи на предсе-

дателя на Съвета свои представител, а той да си подбере членове на Съвета по негова преценка. Това решение може да се приложи в случай, че първото не даде резултат. Трето възможно решение е в нормативния акт, който урежда Еколого-социалния диалог, да бъдат уредени и изискванията за представителността на природозащитните организации, така, както това е уредено в [3] за синдикалните и работодателските организации.

Председател на Националния съвет за еколого-социален диалог е заместник министър-председател. На свое заседание съветът избира от лицата, представляващи съответно синдикалните, работодателските и природозащитните организации на ротационен принцип по един заместник-председател на съвета за срок от една година. Възприема се и уредбата на [3, чл. 3а, ал. 5] – при отсъствие на председателя на Националния съвет за еколого-социален диалог “заседанията се ръководят от посочен от него заместник-председател”.

Съветите се свикват на заседание от техните председатели, които определят и дневния ред на заседанието. По искане на представители на всяка от организациите Съветът също може да бъде свикан на заседание – в този случай те предлагат дневния ред на заседанието. На заседанията могат да присъстват не повече от двама експерти на всеки от участниците. При необходимост и съгласие на участниците в съвета на отделни заседания може да се поканят и други национално значими организации или институти, когато се разглеждат конкретни проблеми, свързани с тяхната дейност и интереси.

Заседанията на съвета са редовни, ако присъстват представители и на четирите участници в тях страни. Те са редовни и когато не присъстват упълномощени представители на организациите в случай, че те са били надлежно уведомени. Тези две разрешения са по аналогия на [3, чл. 3д, ал. 2 и 3]. Председателите на съветите “ръководят техните заседания, организират и насочват дейността им в дух на сътрудничество, взаимни отстъпки и зачитане на интересите на всяка от страните” [3, чл. 3д, ал. 1].

Националният съвет за еколого-социален диалог обсъжда и дава мнение по законопроекти, проекти за актове на Министерския съвет и отделни министри по въпроси на икономическото развитие, жизненото равнище и опазването на околната среда. Субектите, които могат да поискат мнение от Националния съвет, могат да бъдат заимствани от уредбата на Националния съвет за тристранно сътрудничество, т. е. това да са “президентът на Републиката, председателят на Народното събрание и председателите на постоянни комисии на

Народното събрание и министър-председателят” [3, чл. 3в, ал. 2]. Спецификата на еколого-социалния диалог налага този кръг да се разшири с всички министри, които изготвят проекти за нормативни актове с предмет, свързан с устойчивото развитие. Спорен момент би бил дали тези въпроси да не се решават от съответен отраслеви съвет за еколого-социален диалог, но тъй като става въпрос за нормативни актове, които имат действие спрямо всички, би следвало и те да бъдат обсъдени от Националния съвет и по тяхното съдържание да се даде мнение на предложилите ги министри.

Съветите за тристранно сътрудничество приемат решенията си с общо съгласие [3, чл. 3в, ал. 2]. Решенията с консенсус при съветите за еколого-социален диалог ще бъдат трудно постижими, тъй като включват повече участници, поради което по-работещо е да се възприеме квалифицирано мнозинство от 2/3 от общия брой представители. Като коректив на това квалифицирано мнозинство в посока на консенсуса може да се възприеме положението, че то ще бъде допустимо, ако за неговото постигане са гласували представители и на четирите страни в диалога. На заседанията на съветите се води протокол, който се подписва от всички участници.

Приетите решения от Националния съвет се изпращат на министър-председателя или на съответния министър или ръководител на друго ведомство, на отрасловите и браншовите съвети – на съответния министър или ръководител на друго ведомство, а на общинските съвети – на кмета на общината или на председателя на общинския съвет, според компетентността за приемане на окончателен акт по обсъжданите въпроси. Всъщност това е уредбата на [3, чл. 3д, ал. 5], която обаче изцяло може да се възприеме за нуждите на еколого-социалния диалог.

Правната стойност на решенията на консултативни органи, каквито са съветите за еколого-социален диалог, се състои в **задължителното им обсъждане** от органа, за който са предназначени, преди да приеме съответното решение в рамките на своята компетентност. Към тази уредба на [3, чл. 3д, ал. 6] може да се добави **задължението** на съответния държавен или общински орган **да посочи в мотиви отказа си** да се съобрази с решението на съответния орган за еколого-социален диалог.

Устойчивото развитие е насочено към идните поколения, на които сегашното потребителско общество е морално задължено да осигури благоприятна и жизнена околна среда. За целта икономическото развитие със социална насоченост, както и самите правителствени програми с такава насоченост, трябва да са в хармония с изискванията за

опазване на околната среда. Това означава, че всеки акт на органите на изпълнителната власт трябва внимателно да бъде преценяван от гледна точка на устойчивото развитие. В този смисъл се вижда голямата роля на предложените съвети за еколого-социален диалог, които ще подлагат на обсъждане всеки проект за акт със стопанска и социална насоченост на органите на изпълнителната власт. В резултат на обсъждането съветите ще се произнасят с решение, което задължително трябва да бъде обсъдено от съответния орган, преди да приеме окончателно съответния акт в рамките на своята компетентност. Наистина, решенията на съветите имат препоръчителен характер, но обстоятелството, че зад тях застават мощни структури на гражданското общество, каквито са синдикалните и природозащитните организации, мотивира органите на изпълнителната власт повече или по-малко да се съобразяват с тях. Така социалното и стопанското

законодателство постепенно ще се хармонизира с природозащитното, което е предпоставка за устойчивото развитие. Направените предложения в настоящата работа са с оглед *de lege ferenda*, което би уредило правната основа за функциониране на съветите за еколого-социален диалог.

Литература

1. Закон за опазване на околната среда. Обн. ДВ, бр. 91/2002 г., попр. ДВ, бр. 98/2002 г., изм. ДВ, бр. 86/2003 г.
2. Закон за юридическите лица с нестопанска цел. Обн. ДВ, бр.81/2000 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 25/2002 г.
3. Кодекс на труда. Обн. ДВ, бр. 26 и 27/1986 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.18/2003 г.
4. Конституция на Република България. Обн. ДВ, бр. 58/1991 г., изм. и доп. ДВ, бр. 85/2003 г.
5. Правила за работа на Националната система за тристранно сътрудничество. Приети с ПМС № 51/15 март 1993 г. Обн. ДВ, бр. 23/1993 г.

ABOUT THE POSSIBILITY FOR ENVIRONMENTAL-SOCIAL DEBAT ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Lenko Russanov
Technical University of Sofia, Bulgaria

ABSTRACT

The Sustainable development is meaning an environmental-considering economical growth, which is the base of the social insurance of the society's members. Bills about living standard, economical development and environmental protection of the state and municipal authorities must to be discussed by special councils on different levels. The councils, named councils of the environmental-social debate, include representatives of the public power and the non-governmental organizations concerned. The decisions of the councils are compulsory for consideration of the state and municipal authorities before to pass of the acts in the frame of the their competence.