

## Многостепенно управление на екологичната сигурност в Европейския съюз

Марияна Стилиянова

*The concept for environmental security's multistage management in European Community, as a result of its environmental politics is considered in the present paper. The essence, its structure and directions are worked out. The opportunities and purposes of multistage management's application are presented.*

**Key words:** multistage management, environmental security, politic.

### ВЪВЕДЕНИЕ

Екологичната сигурност е проблем с планетарна значимост. Глобализацията на световната икономика промени структурата и съдържанието на управлението ѝ. Наложил се предефиниране на същността, на границите и мащабите ѝ [1]. Следствие от новите дефиниции са моделите и оценките на трансграничните екологични критичности [2, 3]. Те са следствие от системата за управление в Европейския съюз.

Целта на настоящата работа е да се разкрие новият подход на многостепенно управление на екологичната сигурност в Европейския съюз.

### ИЗЛОЖЕНИЕ

Европейският съюз се базира на система от общи ценности и основни права. Основните структуриращи принципи са субсидиарност, пропорционалност, близост, партньорство, участие, солидарност и взаимна лоялност. Те вдъхновяват и ръководят действията на равнище на Общността. Освен това Комитетът на регионите допринася за прилагане на Меморандума за разбирателство между Европейския съюз и Съвета на Европа за постигане на паневропейски консенсус за многостепенно управление. То се основава на демократични принципи и ценности и на институционална база, съставляваща система от права и задължения.

В началото на 90-те години редица учени, изследващи процеса на интеграция, поставят въпроса за начина, по който работи Европейския съюз. Започва формулиране на нов, собствен, подход към изучаване на Европейския съюз. Изгражда се идеята за многостепенно управление, което е следствие от цялостната система за управление на Съюза. То е свързано в значителна степен с изучаването на европейската интеграция през деветдесетте години. По-конкретно Договорът от Маастрихт, принципът на субсидиарност и концепцията за децентрализация.

Проучването на историята на Европейския съюз се характеризира с две фази на развитие. Първата фаза е доминирана от изследвания в областта на международните отношения. Европейският съюз се разглежда като международна организация, подобни на други, като НАТО, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Организацията на обединените нации.

Във втората фаза тези проучвания са ревизирани и към тях са добавени публични политики за управление. Европейският съюз се развива и се счита за особена международна организация, която е уникална по отношение на естеството и степента на развитие.

Многостепенното управление, в частност на екологичната сигурност, не означава само превръщане на европейските или на националните цели в регионални и местни дейности. То е процес на интегриране на целите на регионалните и местните власти в стратегията на Европейския съюз.

Освен това многостепенното управление е призвано да засили и утвърди на национално равнище правомощията на регионалните и местните власти в екологичната сигурност. Трябва да се насърчи участието им в координирането на

европейската екологична политика. По този начин се улеснява разработването и изпълнението на европейските политики в опазването на околната среда.

Многостепенното управление е динамичен процес. Той има хоризонтално и вертикално измерение.

В този процес не се игнорира или омаловажава политическата отговорност. Точно обратното, когато механизмите и инструментите са прецизно разработени и прилагани, той спомага за ангажираността към решенията и изпълнението им.

Многостепенното управление представлява по-скоро политически „план за действие“, отколкото юридически инструмент и не може да бъде разглеждано само през призмата на разпределението на правомощията.

Многостепенното управление в екологичната сигурност може да се повиши ефективността в действието на Общността в областите, които са предмет на най-голяма загриженост от страна на европейските граждани, каквото е опазването на околната среда.

В силно интегрирано пространство, каквото е Европейският съюз, всяко действие на Общността има пряко отражение върху териториите и гражданите. Ето защо съответствието между европейските цели и териториалното въздействие на тези европейски политики е от особено голямо значение.

Поради това препоръките, съдържащи се в Бялата книга на Комитета на регионите [8], цели да се постигне по-добро адаптиране на европейската политика към конкретните и многообразни реалности на управление и програмиране, пред които са изправени регионалните и местни избраници при изпълнението на основните европейски политики.

В многостепенното управление се съобразяват променящите се взаимоотношения между участниците разположени на различни териториални равнища, както от публичния, така и от частния сектор. Многостепенното управление е резултат на целево насочени изследвания на политиката на Европейския съюз и се прилага за вземане на решения.

Първото обяснение за многостепенното управление е, че е система за непрекъснато водене на преговори между правителствата на различни териториални нива [4]. Те се формират на наднационални, национални, регионални и местни нива на властта. При това не поотделно и самостоятелно, а свързано в мрежи, които създават възможност за изграждане на териториално всеобхватна политика [5]. Налага се поради все по-честите и сложни взаимодействия между държавните субекти и все по-важно участие на недържавните участници, които са мобилизирани в кохезионната политика и в политиката на Европейския съюз като цяло.

В Бялата книга за европейското управление [6], Европейската комисия дефинира пет принципа за правилно управление, а именно отвореност, участие, отговорност, ефикасност и последователност.

Многостепенното управление гарантира прилагането на тези принципи, като ги продължава и допълва.

Прилагането на многостепенното управление се основава на принципа на субсидиарност. Той предпазва от концентриране на решенията само на едно властово равнище. Гарантира, че разработването и изпълнението на политиките се извършват на най-подходящото ниво.

Принципите и механизмите за консултация, координация, сътрудничество и оценка, препоръчвани на европейско равнище, следва преди всичко да бъдат прилагани в държавите-членки.

За да приложи на практика многостепенното управление, Комитетът на регионите се ангажира да започне процес на съгласуване. Целта е са се състави Харта на Европейския съюз за многостепенното управление.

Хартата следва да определи принципите и начините за постигането на общо и споделено разбиране за европейското управление. То следва да спазва принципа на субсидираност, да подкрепя регионалното и местното управление и на процеса на децентрализация в държавите-членки, страните кандидатки и съседните страни.

Хартата има смисъла на гарант за политическата воля за запазване на автономността на регионалните и местните власти и за тяхното включване в европейския процес за вземане на решения.

В тази връзка Комитетът на регионите и Конгресът на местните и регионални власти на Съвета на Европейския съюз си сътрудничат в рамките на споразумение за сътрудничество.

Споразумението цели:

- да се обобщи и да се прецени опита на местните и регионалните власти в рамките на предишните разширявания, с помощта на своите работни групи за Западните Балкани, Турция и Хърватия, както и на Паритетния консултативен комитет за бившата югославска република Македония;

- да развива политическия и оперативен потенциал на териториалните асамблеи в подкрепа на европейската политика на съседство и в тази връзка подчертава значението на междуинституционалното сътрудничество и координацията с другите съществуващи механизми;

- да установи в партньорство с Европейската комисия „Борса на децентрализираното сътрудничество“ под форма на Интернет базиран портал, за да организира с помощта на виртуални средства обмяна на информация между европейските местни и регионални власти, осъществяващи дейности в областта на сътрудничеството за развитие. Идеята е по този начин да се допринесе за хармонизирането на проектите на европейските местни и регионални власти и на развиващите се страни [7];

- да утвърди институционалната си позиция на орган на Европейския съюз, компетентен в областта на развитието на местната и регионалната демокрация в рамките на външната политика на Съюза по време на мисии за наблюдение на избори в Европа и в трети страни. В тази връзка да се задълбочи сътрудничеството с Европейската комисии;

- да се обмисли приемането на доброволна политическа харта за асоцииране на местните и регионалните власти към процеса на разширяване. Хартата е обща отправна точка за развитие на инструмента за предприсъединителна помощ съобразно нуждите на местните и регионалните власти. Също така би допринесла за укрепване на трансграничното сътрудничество и на институционалния и административния капацитет на регионалните и местните структури на страните кандидатки и потенциални кандидатки.

Убедителни примери за целесъобразност на многостепенното управление се установяват в регионалния подход към Европейската политика на съседство. Има се предвид Средиземноморско измерение, Източно партньорство, Черноморско взаимодействие, Северно измерение.

Значима и ефективна е европейската политика на разширено съседство. В нея се включват най-отдалечените региони, за които се предвижда подкрепа чрез ефикасно сътрудничество на регионално и местно равнище. Такъв пример е Евро-средиземноморската асамблея на регионалните и местните власти (ARLEM), включена в управлението на Съюза за Средиземноморието. Друг пример е Асамблеята на местните и регионалните власти в Източна Европа и Южен Кавказ за Източното партньорство, предложена от Европейската комисия. Трети пример е постоянния териториален форум на страните от Северното измерение, споменат от Комитета на регионите. Чрез тези форми на сътрудничество и управление се придава оперативна и интегрирана динамика на политиката на съседство.

Многостепенното управление осигурява действително териториален, а не отраслов подход към стратегиите за развитие с оглед на постигането на Целите на хилядолетието, на фона на ограниченията на прекалено централизираните, отраслови и вертикални подходи, които твърде дълго време бяха водещи в областта на помощта за развитие [8]. Освен това дипломатията на градовете осигурява и друг лост за политическо сътрудничество в рамките на външните действия на Европейския съюз, който не бива да се пренебрегва, тъй като позволява да бъдат преодолен сериозни дипломатически и политически проблеми.

Управлението все повече се структурира в мрежи, като се дава превес на динамика на хоризонтално сътрудничество. Тази тенденция позволява да се вземат под внимание редица активни регионални и местни мрежи в Европа и по света. Свързването им с европейския процес за постигане на успешни общи политики и за възприемането на тези политики от гражданите е задача във връзка със страните, формиращи общественото мнение, която трябва да бъде поета от Комитета на регионите.

Основната разлика сред нивата на многостепенно управление и други схващания за управление на такава сложна интегрирана общност, каквато е Европейския съюз, е интеграция или сива зона между междуправителствения и наднационални структури. Освен това, много равнища на управление не се отнасят до суверенитета на държавите директно, а вместо това просто се посочва, че на няколко нива се създава структура от местни и наднационални актьори. На последно място, прехвърлянето на лоялност и суверенитет между националните и наднационалните образования и бъдещето на тези отношения в Европейския съюз не е изрично регламентирана.

Следователно многостепенното управление води до намаляване на регионалните несъответствия в развитието и по-бързо и рационално решаване на проблемите им. Целта е властта да бъде по-близо до гражданите и да осигури равен достъп до образование и обучение, получаване на подходяща работа, за екологично сигурно среда, за осигуряване на благоприятна бизнес-среда за предприемчивостта им.

За да приложи на практика многостепенното управление, Комитетът на регионите се ангажира: 1) да направи предложения в подкрепа на използването на местно и регионално равнище в някои области на влияние и намеса на Европейския съюз, каквито са опазването на околната среда, икономически растеж и осигуряване на работни места, социална програма, политика на интеграция, на иновации, политика на сближаване и устойчиво развитие; 2) да разработи насоки за действие по прилагане на метода за контролирано експериментиране на установяване на въздействието от мащабните реформи на общностните политики, особено на общата екологична и селскостопанска политика; 3) да защитава перспективата за сключване на целеви договори, и да предложи актуализиране на политическите и правните условия за тяхното прилагане, предимно чрез гъвкави и разнообразни тристранни инструменти. При това от особено значение е пълното зачитане на институционалната и процедурната автономия на държавите-членки не само при транспонирането, но преди всичко при прилагането на правото на Общността.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

За прилагане на многостепенното управление на екологичната сигурност може да се препоръча: 1) създаване на европейски териториални пактове, които да обединяват на доброволна основа отделните компетентни управленски равнища, за да се адаптира изпълнението на големите цели и на политическите приоритети на Европейския съюз чрез партньорство с регионалните и местните власти; 2) да се предвиди европейските териториални пактове да включват участието на институция или агенция на Европейския съюз, на националните власти и на една или няколко

териториални власти, 3) точно дефиниране на европейските политически цели и тяхното реално осъществяване на съответните територии, 4) система за мониторинг на екологичната сигурност, 5) определяне на бюджетна структура, която да обединява необходимите за реализиране на тези цели вноски от отделните субекти.

По-нататъшните действия трябва да бъдат насочени към: 1) обсъждания на проблема за финансиране на европейските териториални пактове, 2) създаване на възможни натрупвания между съществуващите в съответните области бюджетни линии и структурни фондове на европейско равнище, 3) използване на наличните бюджетни линии на местно, регионално и национално ниво, без да се създава допълнителен финансов инструмент за европейската регионална политика, нито да се търсят за тази цел допълнителни финансови средства; 4) местните и регионалните власти, проявяващи интерес да се ангажират в този процес, да заявят интереса си в рамките на консултациите за прилагане на Бялата книга.

### ЛИТЕРАТУРА

[1] Владимирова, Л. Предефиниране на екологичната сигурност. Студия. Варна, Годишник на Варненски свободен университет "Черноризец Храбър", том XIII, 2007. с.288-338.

[2] Владимирова, Л. Екологични трансгранични критичности - структура и специфика. Свищов, Академично издателство "Ценов", Стопанска академия "Д. А.Ценов", Сборник "Хоризонт 2020 пред икономическото знание и бизнеса", 2010, том 1. с. 119-124.

[3] Владимирова, Л. Аналитичен модел на екологичните трансгранични критичности. Свищов, Академично издателство "Ценов", Стопанска академия "Д. А.Ценов", Сборник "Хоризонт 2020 пред икономическото знание и бизнеса", 2010, том 1. с. 112-118.

[4] Декларация по случай петдесетата годишнина от подписването на Договора от Рим, Берлин, 25 март 2007 г.

[5] Декларация за Европа на Комитета на регионите DI/CdR 55/2007 fin.3. Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Местните власти: фактор за развитие“ SEC(2008) 2570.

[6] Проект за становище на Комитета на регионите „Местните власти: фактор за развитие“. CdR 312/2008 rev.

[7] Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: „Местните власти: фактор за развитие“ SEC(2008)2570.

[8] CONST-IV-020. 80-а пленарна сесия 17 и 18 юни 2009 г. Становище по собствена инициатива на Комитета на регионите. „Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление“.

### За контакти:

Марияна Стилиянова Тодорова, Шуменски университет "Епископ Константин Преславски", Факултет по природни науки, Катедра „Аграрни науки и растителна защита“, e-mail: stilianova70@abv.bg

**Докладът е рецензиран.**