

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ.....	5
УВОД.....	7
ГЛАВА 1	
ЕКОЛОГОПРАВЕН РЕЖИМ НА ЗАЩИТЕНИТЕ ПРИРОДНИ ТЕРИТОРИИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.....	9
ГЛАВА 2	
ПРАВЕН РЕЖИМ НА УПРАВЛЕНИЕ НА ЗАЩИТЕНИТЕ ПРИРОДНИ ТЕРИТОРИИ	36
ГЛАВА 3	
ПРАВЕН РЕЖИМ НА ОБЯВЯВАНЕ И ПРОМЕНИ В ЗАЩИТЕНИТЕ ПРИРОДНИ ТЕРИТОРИИ.....	82
ГЛАВА 4	
МЕРКИ НА АДМИНИСТРАТИВНА ПРИНУДА ЗА ОПАЗВАНЕ НА ЗАЩИТЕНИТЕ ПРИРОДНИ ТЕРИТОРИИ	127
ГЛАВА 5	
ПРАВЕН РЕЖИМ НА ЗАЩИТЕНИТЕ ПРИРОДНИ ТЕРИТОРИИ ПО ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	158
ГЛАВА 6	
МЕЖДУНАРОДНОПРАВЕН РЕЖИМ НА ЗАЩИТЕНИТЕ ПРИРОДНИ ТЕРИТОРИИ В СВЕТЛИНАТА НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ ДОГОВОРИ С УЧАСТИЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ	480
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	567
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА.....	584
ПРИЛОЖЕНИЯ	600

ГЛАВА 1

ЕКОЛОГОПРАВЕН РЕЖИМ НА ЗАЩИТЕНИТЕ ПРИРОДНИ ТЕРИТОРИИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Постановка на проблема

Защитените (природни – бел. авт.) територии имат особено важно значение за защитата на природата и за развитието на науката и културата в обществото. Общата им площ към 2001 г. по данни на Министерския съвет (МС) е около 4,4% от територията на Република България¹, като към 2013 г. броят им, с оглед на тяхната категория, нахвърля 900². По данни на Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) към министъра на околната среда и водите (МОСВ) за 2018 г., през периода 2014-2018 г. се е увеличила тяхната площ и понастоящем те заемат 5,27% от територията на страната, а освен това се е увеличило и тяхното количество като към 2018 г. те са 1016 на брой³, а към 2020 г. – 1023 на брой⁴.

В световен мащаб площта им е 4,9% от сушевата част на планетата, като е налице и тенденция към увеличаването ѝ⁵. По същество основната цел на обособяването им се свежда до ограничаване на отрицателното антропогенно въздействие в тях, за да се съхрани в по-голяма степен природата. Тази констатация се подкрепя от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Закона за защитените територии (ЗЗТ – ДВ, бр. 133 от 1998 г., изм.

¹ Вж. **Национална стратегия по околна среда и План за действие 2000 – 2006**. С.: Министерски съвет, 2001, с. 83.

² Вж. **Нам, К.** Ландшафтна екология. С.: Фондация „Национална и международна сигурност“, 2013, с. 180.

³ Вж. **Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда. [2018 г.]**. С.: Министерство на околната среда и водите–Изпълнителна агенция по околна среда, 2017, с. 147. – В: Изпълнителна агенция по околна среда [онлайн]. [прегледан 30.01.2021]. Достъпно от: <http://eea.government.bg/bg/soer/2018>. Също достъпно в pdf и от: <http://eea.government.bg/bg/soer/2018/soer-bg-2018.pdf>.

⁴ Вж. **Национален доклад за състоянието и опазването на околната среда. [2020 г.]**. С.: Министерство на околната среда и водите – Изпълнителна агенция по околна среда, 2022, с. 142. – В: Изпълнителна агенция по околна среда [онлайн]. [прегледан 25.09.2022]. Достъпно от: <https://eea.government.bg/bg/soer/2020>. Също достъпно в pdf и от: <https://eea.government.bg/bg/soer/2020/soer-bg-2020.pdf>.

⁵ Вж. **Saving Our Planet. Challenges and Hopes**. Nairobi: UNEP, 1992, p. 56.

и доп.)⁶, където е изтъкнато, че тяхното предназначение е „опазване на биологичното разнообразие в екосистемите и на естествените процеси, протичащи в тях, както и на характерни или забележителни обекти на неживата природа и пейзажи“. Същевременно, с обособяването на защитени природни територии се цели и съхраняване, доколкото е възможно, на красотата на природата в тях като изява на естетическата функция на екологичното право, а тази функция има и своите духовни измерения в светлината на християнската религия⁷. Освен това, смятам че наименованието на ЗЗТ не е подбрано сполучливо, защото в него не се подчертава вида на защитените територии, които подлежат на защита, а именно че става дума за „природни“, а не за друг вид територии. От тази гледна точка по-добре щеше да бъде, ако наименованието на закона гласеше „Закон за защитените природни територии“⁸. Ето защо, по-долу ще бъде употребяван терминът „защитени природни територии“, който смятам за по-точен.

По-нататък ще бъдат разгледани накратко по-важните характерни особености на правната уредба в тази област по действащото ни законодателство предимно на законово равнище.

§ 1. Нормативни актове

Устройственият нормативен акт в разглежданата област е ЗЗТ. Субсидиарно приложение могат да намерят: Законът за опазване на околната среда (ЗООС – ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за биологичното разнообразие (ЗБР – ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за горите (ЗГ – ДВ, бр. 19 от 2011 г., в сила от 9.04.2011 г., изм. и доп.), Законът за лечебните растения (ЗЛР – ДВ, бр. 29 от 2000 г., изм. и доп.), Законът за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ДВ, бр. 43 от 2008 г., изм. и доп.), Законът за устройство на територията (ЗУТ – ДВ, бр. 1 от 2001 г., в сила от 31.03.2001 г., изм. и доп.), Законът за управление на отпадъците (ЗУО – ДВ, бр. 53 от 2012 г., изм. и

⁶ За периода 1998-2020 г. в ЗЗТ са извършени 28 изменения и допълнения – обстоятелство, което според мен, е показател за нестабилност на законодателството ни в разглежданата област.

⁷ Вж. в тази насока **Penchev, G.** Правен режим на защитените природни територии в светлината на Новия завет и българското законодателство [Legal Regime of Protected Natural Areas in the Light of the New Testament and the Bulgarian Legislation]. – *Revista Critica de Derecho Canonico Pluriconfesional*. Barcelona, № 3, 2016, p. 88–89, където е отбелязано, че Христос изтъква криновете (крините) – вид полски цветя – като един пример за красотата на природата (Матей 6:28-29; Лука 12:27).

⁸ Аналогично мнение изразява в правната ни литература и Н. Христова – вж. **Христова, Н.** Административноправен режим на националните паркове. С.: Дамян Яков, 2018, с. 102-103.

доп.), Законът за туризма (ЗТ – ДВ, бр. 30 от 2013 г., в сила от 26.03.2013 г., изм. и доп.), Наказателният кодекс (НК – ДВ, бр. 26 от 1968 г., в сила от 01.05.1968 г., изм. и доп.), както и подзаконовите нормативни актове по тяхното прилагане. Сред кръга на подзаконовите нормативни актове по прилагане на ЗЗТ е необходимо да бъдат изтъкнати: Наредба за разработване на планове за управление на защитени територии, приета с Постановление на Министерския съвет (ПМС) № 7 от 8.02.2000 г. (ДВ, бр. 13 от 2000 г., изм. и доп.); Правилник за условията и реда за управлението, възлагането на дейностите по поддържане и възстановяване, възлагането на туристически дейности, охраната и контрола в горите, земите и водните площи в защитените територии – изключителна държавна собственост, издаден от министъра на околната среда и водите (ДВ, бр. 49 от 2005 г.) и Тарифа за таксите, които се заплащат за разрешените ползвания в защитени територии – изключителна държавна собственост, одобрена с ПМС № 63 от 25.03.20016 г. (ДВ, бр. 26 от 2016 г., изм. и доп.). Информация за обявените защитени (природни) територии фигурира в „Регистъра на защитените територии и защитените зони в Република България”, достъпен онлайн като подразделение на Интернет-страницата на ИАОС към МОСВ: <http://eea.government.bg/zpo/bg/>.

§ 2. Правни мерки за опазване на защитените природни територии

1. Правни мерки по ЗЗТ

Условно правните мерки в разглежданата област по този закон могат да бъдат подразделени на две основни групи.

1.1. Правни мерки, отнасящи се до всички категории защитени природни територии

По-долу ще бъдат изброени накратко следните по-важните правни мерки:

1. категоризация на защитените природни територии (чл. 5).

В тази разпоредба са изброени лимитативно 6 категории такива територии, а именно: резервати (т. 1), национални паркове (т. 2), природни забележителности (т. 3), поддържани резервати (т. 4), природни паркове (т. 5) и защитени местности (т. 6). Те се категоризират от МОСВ (по арг. от чл. 35 и чл. 47, т. 2);

2. установяване на публична и частна собственост върху защитените природни територии (чл. 8–15).

Във връзка с тази правна мярка интерес предизвиква практиката на Конституционния съд (КС). Като примери следва да се изтъкнат две негови решения. В мотивите на Решение на КС (РКС) № 19 от 21.12.1993 г. по к.г. № 11 от 1993 г. на КС (ДВ, бр. 4 от 14.01.1994 г.) по отношение на правото на собственост върху обектите по чл. 18, ал. 1 от Консти-

туцията на Република България (КРБ – ДВ, бр. 56 от 1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп.)⁹ е посочено, от една страна, че изброяването им в тази конституционна разпоредба е изчерпателно, а, от друга страна, че „поради важността, която имат, вещите по чл. 18, ал. 1 могат да принадлежат само на държавата, върху нея лежи конституционното задължение да не ги отчуждава“. Около 4 години по-късно, в РКС № 11 от 25.09.1997 г. по к.г. № 4 от 1997 г. (ДВ, бр. 89 от 7.10.1997 г.) е тълкуван чл. 18, ал. 1 от КРБ относно това, дали изразът „национално значение“, употребен в тази разпоредба, се отнася до водите и горите или само до „парковете“ (в случая се имат предвид националните паркове като категория защитени природни територии – бел. авт.). В него КС изразява становището, че този израз е относим само спрямо „парковете“ (т.е. националните паркове – бел. авт.), а критерият „публичноправна значимост и всеобща полезност“ на обектите по чл. 18, ал. 1 от КРБ е от компетентността на законодателя¹⁰. По мое мнение, това становище на КС е дискусивно

⁹ Чл. 18, ал. 1 от КРБ гласи: „(1) Подземните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, определени със закон, са изключителна държавна собственост.“

¹⁰ В диспозитива на това решение КС е постановил, че: „Изразът „национално значение“, употребен в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, се отнася само до парковете. Публичноправната значимост и всеобща полезност е универсално понятие и се отнася до всички обекти и ресурси, посочени [в] чл. 18, ал. 1 от Конституцията. Критериите за определянето му са от компетентността на законодателя. Законите, с които тези критерии се определят, подлежат на общо основание на конституционен контрол съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.“ Същевременно в мотивите на решението, КС е изтъкнал следните доводи в подкрепа на своето становище: „...терминът „национално значение“ от гледна точка на неговата директна правна релевантност би могъл да се отнесе единствено към парковете. Само защитените паркови територии, включително и в световната практика, обичайно се дефинират като такива с национално значение. ...изключителна държавна собственост е онази собственост на обектите и ресурсите, визирани в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, която е преценена от законодателя като такава с национална публичноправна значимост и всеобща полезност. Публичноправната значимост може да бъде определена по различни начини и критерии, например в зависимост от икономическата стойност и характеристиката на ресурса, неговата уникалност и пр. Всички тези критерии е невъзможно да бъдат описани в конституционния текст. Ето защо той предвижда това да стане със съответни закони. ...Изразът „национално значение“ се отнася само относно парковете. Извън този контекст изразът има универсално значение, вътрешно присъщо на всички обекти, упоменати в конституционния текст на чл. 18, ал. 1. То трябва да бъде определено със съответните закони, като изразът „национално значение“ бъде разбиран в смисъл на национална публичноправна значимост и всеобща полезност. Конституционособразността на такова законово определяне ще подлежи на проверка

по следните съображения. *Първо*, с него фактически се подкрепя правната възможност за законодателя, евентуално по конюнктурни икономически причини, да стеснява териториалния обхват на изключителната държавна собственост върху водите и горите (горските територии). *Второ*, логическото тълкуване на ал. 1 на чл. 18 от КРБ може да ни доведе до извода, че изразът „национално значение“ е относим и към водите и горите, а същевременно такава тълкуване е в унисон и с екологичните интереси на обществото, вкл. на бъдещите поколения и особено в светлината на изменението на климата¹¹.

С горепосочените две решения на КС обаче, се създава впечатление за противоречие между тях, респ. за отклонение от първоначалната му практика¹². Смятам, че такъв подход е допустим само при твърде радикални конституционни промени, каквито, по отношение на чл. 18, ал. 1 от КРБ, не бяха налице. Във връзка с това конституционните съдии Г. Илиев и Т. Райковска, в особеното си мнение по РКК № 3 от 28.04.2020 г. по к.г. № 5/2019 г. (ДВ, бр. 42 от 12.05.2020 г.)¹³ подчертават, че: а) решенията на КС имат „обвързващо консервативно действие“, което той трябва да зачита с оглед на тяхната задължителност за правните субекти и като компонент на „правната предвидимост и сигурност“¹⁴; б) преодоляването на това обвързващо консервативно действие „чрез еволютивно преминаване към друга юриспруденция“ (т.е. отклонението от първоначалната практика на КС – бел. авт.) трябва да е свързано с „предприемането на действия за промени (т.е. изменения и допълнения – бел. авт.) в Конституцията, които да отговорят на настъпилите съществени обществени императиви за търсената промяна“¹⁵; и в) „съществуването на диаметрално противоположни „люшкания“ в конституционната практика при

от Конституционния съд и тогава на общо основание може да се правят говори дали конституционносъобразно е подбран критерият за формулиране на общонационалната значимост на съответния обект и причисляването му към категорията на изключителната държавна собственост. Иначе изброяването на обектите и ресурсите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията без съмнение е изчерпателно и е абсолютно задължително по отношение на вида им.”

¹¹ По екологични съображения съм изразил становище както в тази насока, така и относно риска за състоянието на околната среда от възлагането на концесии в защитени природни територии у нас – вж. **Пенчев, Г.** Концесии и екология (правни аспекти). – Търговско право. С., 1997, № 3, съответно с. 31 и 43.

¹² Вж. **Пенчев, Г.** Екологично право. Обща част. 2. прераб. и доп. изд. С.: Сиела, 2019, с. 58.

¹³ По-специално особеното им мнение е обнародвано на с. 14-27 в ДВ, бр. 42 от 12.05.2020 г.

¹⁴ Пак там, с. 16.

¹⁵ Пак там.

неизменност в редакцията“ на съответната конституционна разпоредба се отразява негативно върху дейността и авторитета на КС, както и върху въздействието на неговите актове¹⁶. Смятам, че техните говори заслужават подкрепа и по отношение на горепосочените две РКС.

В нашата правна доктрина С. Ставру поставя за размисъл въпроса дали не трябва всички категории „защитени територии“ по ЗЗТ да бъдат обект на публична собственост като се има предвид основното им предназначение¹⁷. По мое мнение, повдигането на този въпрос за дискусия заслужава подкрепа, с възможност за доуточнение – дали не трябва всички категории защитени природни територии да бъдат обект на изключителна държавна собственост, тъй като държавата много по-добре от общините, физическите и юридическите лица би могла да управлява и съхранява природните ресурси в тези територии чрез своя административен апарат и финансови ресурси. В руската екологична доктрина концепцията за природните ресурси като обект на „обществено достояние“ се поддържа от М. Бринчук. Той смята, че земните недра, водите, горите и животинския свят образуват т.нар. „обществено достояние“, което трябва да бъде обект на изключителна държавна собственост, а не на частна собственост, с изключение на закрити водоеми в земи – частна собственост и други природни ресурси, „строго“ определени в закона¹⁸. В светлината на лансираната от него концепция той изтъква, че държавата най-успешно може да управлява природните ресурси, които са „обществено достояние“ в рамките на нейната екологична функция¹⁹. В ЗЗТ изключителна държавна собственост е установена върху националните паркове по приложение № 1 и „природните резервати“ (т.е. резерватите и поддържащите резервати) по приложение № 2 (чл. 8). Обособяването на всичките категории защитени природни територии у нас като обект на изключителна държавна собственост безспорно, според мен, ще допринесе за защитата на обществените екологични интереси на сегашните и бъдещите поколения и за постигането на екологично равновесие в тях, но на практика това ще бъде сложен проблем за решаване, тъй като са необходими немало изменения и допълнения в законодателството, както и интензивна организационна работа, особено в МОСВ и неговите структурни звена;

3. установяване на приоритет на опазването на природата в защитените природни територии пред другите видове дейности, извършвани в тях (чл. 2, ал. 2);

¹⁶ Пак там, с. 16, 20-21.

¹⁷ Вж. **Ставру, С.** Вещи в природно състояние: собственост и отговорност за вреди в контекста на чл. 50 ЗЗД. С.: Сиела, 2020, с. 21.

¹⁸ Вж. **Бринчук, М.** Екологическое право. Москва: Городец, 2009, с. 103.

¹⁹ Пак там.

4. установяване на разрешителен режим за строителство на нови обекти, разширение, преустройство и промяна на предназначението на съществуващи обекти, за които не се изисква оценка на въздействието върху околната среда (чл. 13, ал. 2).

Разрешенията (пог формата на „писмено съгласие“ – бел.авт.) се издават от МОСВ и са независими от разрешенията, които се изискват по други закони;

5. установяване на специални правила относно обявяването и извършването на промени в защитените природни територии (чл. 35–45).

Те се извършват със заповед на МОСВ, която се обнародва в ДВ (чл. 39, ал. 1 във връзка с чл. 35, чл. 42, ал. 1 и чл. 43). Могат да бъдат изтъкнати следните етапи на процедурата по обявяване на защитените природни територии: а) правомощие за министерствата и ведомствата, областните управители, общините, научните и обществените организации да дават предложения за обявяване на национални и природни паркове, а за останалите категории защитени природни територии такова правомощие имат и „всички заинтересувани физически и юридически лица“ (чл. 36, ал. 1); б) подаване на предложението до МОСВ, което се произнася за тяхната целесъобразност в срок от 1 месец (чл. 36, ал. 2); в) съставяне или възлагане на изготвянето на документация за обявяване на такива територии от МОСВ (чл. 36, ал. 3), като реквизитите на документацията са изброени лимитативно в чл. 36, ал. 4; г) организиране от МОСВ на „обществено обсъждане“ на предложенията за обявяване само на национални и природни паркове, резервати и поддържани резервати²⁰, в което се канят представители на общините, областните управители, местните заинтересовани екологични и обществени организации, както и на заинтересованите министерства, ведомства и научни организации, като за становищата и предложенията се води протокол (чл. 37); д) назначаване от МОСВ на комисия, която да разгледа предложенията в срок до 1 година от предложението за обявяване на национален или природен парк и в срок до 6 месеца – за другите категории защитени природни територии (чл. 38, ал. 1), а в нейния състав се включват представители на МОСВ, Министерството на земеделието (МЗем), Изпълнителната агенция по горите (ИАГ) към МЗем, Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), общините, съответните областни управители и собствениците на гори, земи и водни площи (чл. 38, ал. 2), като тази комисия взема решение с обикновено мнозинство за приемане на предложението, придружено с проект на заповед за обявяване на защи-

²⁰ Смятам този подход на законодателя за дискуссионен, защото по-справедливо щеше да бъде общественото обсъждане да се осъществява за всички категории защитени природни територии.