



**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]**

George PENCHEV*

Para citar este artículo puede utilizarse el siguiente formato:

George Penchev (2016): "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]", en *Kritische Zeitschrift für überkonfessionelles Kirchenrecht*, n.º 3 (2016), pp. 87-101. En línea puede verse en: <http://www.eumed.net/rev/rcdcp/03/gp.pdf>

РЕЗЮМЕ: Статията е посветена на един актуален теоретичен проблем, а именно на правния режим на защитените природни територии в светлината на Новия завет, както и на българското екологично законодателство. В увода е посочено значението на защитените природни територии за развитието на науката и културата и целта на тяхното опазване. Разгледан е проблемът за красотата на природата в Новия завет и връзката му с правния режим на защитените природни територии. Анализът на българското законодателство обхваща правните мерки за опазване на защитените природни територии по специалния Закон за защитените територии от 1998 г. и по други закони със субсидиарно приложение в тази област, както и юридическата отговорност за нарушаване на законодателството по опазване на защитените природни територии. В заключението са направени някои по-общи изводи от разгледаната правна уредба и препоръки за нейното усъвършенстване.

КЛЮЧОВИ ДУМИ: Защитени природни територии, Нов завет, Българско екологично законодателство.

ABSTRACT: This article is dedicated to one actual theoretical problem, i.e. to the legal regime of protected natural areas in the light of the New Testament as well as the Bulgarian environmental legislation. In the introduction is shown the meaning of the protected natural areas for the development of science and culture and the purpose of their protection. There is evaluated the problem of the beauty of nature in the New Testament and its link with the legal regime of the protected natural areas. The analysis of the Bulgarian legislation covers legal measures for the protection of protected natural areas under special Protected Areas Act of 1998 as well as under another laws with subsidiary implementation in this field, as well as the liability for the infringement of the legislation on protection of the protected natural areas. In the conclusion some general conclusions from the evaluated legal regulation and recommendations for its improvement are made.

* Professor in Environmental Law, Faculty of Law, University of Plovdiv, Bulgaria.

KEY WORDS: Protected Natural Areas, New Testament, Bulgarian Environmental Legislation.

1. Увод

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 е около 4,4% от територията на Република България¹, като понастоящем броят им, с оглед на тяхната категория, надхвърля 900². В световен мащаб площта им е 4,9% от сушевата част на планетата, а е налице и тенденция към увеличаването ѝ³. 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. 2, ал. 1 от Закона за защитените територии (ЗЗТ – ДВ, бр. 133 от 1998 г., изм. и доп.), където е указано, че този закон цели опазването и съхраняването им като „национално и общочовешко богатство и достояние и като специална форма на опазване на родната природа, способстващи за развитието на културата и науката и за благополучието на обществото“ и от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от с. з., 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“. Основната цел на настоящата статия е свързана с разглеждането накратко на по-важните характерни особености на правната уредба в тази област по действащото ни законодателство, вкл. и в светлината на Новия завет.

2. Кратки бележки по красотата на природата в Новия завет

Една от характерните особености на съвременното състояние на обществото в световен мащаб се характеризира с екологична, икономическа, социална и морална криза⁴. Във връзка с това следва да се отбележи, че не само екологизацията на правото, образованието, културата и възпитанието, но и използването на Библията като фундаментална книга за развитието на християнската религия може да послужи като важно средство за преодоляване на горепосоченото кризисно състояние на съвременната цивилизация. За целта могат да бъдат посочени 2 примера на сходни по съдържание стихове от Новия завет, свързани с поучителна проповед на Спасителя на човечеството Исус Христос пред учениците и следовниците му, състояла се на планината Тавор, област Галилея в днешен Израел: „Защо се грижите и за облекло? Взрете се в полските кринове, как растат: нито се трудят, нито предат, а казвам ви, че нито Соломон във всичката си слава не се е

¹ Вж. *Национална стратегия по околна среда и План за действие 2000 – 2006 г.*, София, 2001, с. 83.

² Вж. Нам, К., *Ландшафтна екология*, София, 2013, с. 180.

³ Вж. *Saving Our Planet: Challenges and Hopes*, Nairobi, 1992, p. 56.

⁴ Вж. напр. Бринчук, М., *Принципы экологического права*, Москва, 2013, с. 9.

облякъл тъй, както всеки един от тях“ (Евангелие от Св. ап. Матей, 6:28-29); „Погледнете криновете, как растат: не се трудят, нито предат; но казвам ви че нито Соломон във всичката си слава не се е облякъл тъй, както всеки един от тях“ (Евангелие от Св. ап. Лука, 12:27)⁵.

Криновете (крините) са вид полски цветя, които се отличават със специфична красота. Горепосочените стихове имат не само общо нравствено, но и екологично значение, защото тези полски цветя, като компонент на околната среда, са изтъкнати от Христос като пример за особена красота, т.е. като своеобразен символ на красотата на природата, сътворена от Бог-Отец. В нашата богословска литература е изтъкнато, че отношението на Православна църква към природата е традиционно положително и че е господстващо схващането за физическия свят като сътворен от Бога дом за развитие и спасение на човечеството⁶.

В светлината на съвременното екологично право може да се отбележи обстоятелството, че горепосочените Библейски (в случая - Новозаветни) стихове са относими и към естетическата функция на този комплексен по характер отрасъл на правото⁷, която най-ярко е изразена в правния режим на защитените (природни) територии, защото с обособяването им се цели, освен всичко друго, и опазването в най-голяма степен на красотата на природата. Освен това, в светлината на разглежданата проблематика е необходимо да се изтъкне обстоятелството, че красотата на природата, респ. естетическата функция на екологичното право, е тясно свързана с т. нар. „Концепция за устойчивото развитие“. Известно е, че тя е лансирана в доклада от 1987 г., озаглавен „Нашето общо бъдеще“⁸, на Международната комисия за опазване на околната среда и за развитие, създадена по инициатива на Генералния секретар на ООН в 1984 г. Според специалистите от тази комисия, устойчиво е развитието, „при което се задоволяват потребностите на настоящето, без да се излага на рискове възможността на бъдещите поколения да задоволяват своите собствени потребности“⁹. Впоследствие тази концепция беше в основата на Принцип 4 от Декларацията на Конференцията на ООН по околната среда и развитието, проведена в гр. Рио де Жаренйро, Бразилия през 1992 г., където е изтъкнато, че „За постигането на устойчиво развитие опазването на околната среда трябва да бъде интегрална част от процеса на развитие и не може да се разглежда отделно от него“, както и в Принцип 3 от тази Декларация, където е отбелязано, че „Правото на

⁵ Всички цитирани стихове от Библията в това научно изследване са в редакцията им от книгата: *Библия сиреч Книгите на Свещеното писание на Ветхия и Новия завет*, София, Издание на Св. Синод на Българската [православна] църква, 1998, 1532 с. с ил. При цитирането на съответния стих от Светото писание се използва традиционно установения начин, свързан с посочване в скобите на източника, номера на главата, а след двете точки – съответните стихове.

⁶ Вж. Киров, Д. *Богословие на общественния живот: Очерци по християнска социология*, София, 2003, с. 22.

⁷ В руската правна литература М. Бринчук изтъква „естетическата функция на природата“ като средство за удовлетворяване на неговите духовни потребности – вж. Бринчук, М. *Екологическо право*, Москва, 2009, с. 17. По мое мнение по-точно е да се говори в случая за естетическа функция на екологичното право като форма на взаимодействие между обществото и природата. Това съвсем не омаловажава неговата идея, лансирана в този негов учебник.

⁸ Вж. *Нашето общо бъдеще*, София, 1989, 356 с.

⁹ *Пак там*, с. 56.

развитие трябва да се упражнява по такъв начин, че адекватно да удовлетворява потребностите на сегашното и бъдещите поколения в областите на развитието и околната среда“. В българското екологично законодателство тази концепция е намерила отражение в дефиницията на това понятие, фигурираща в § 1 т. 50 от Допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за опазване на околната среда (ЗООС - ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.), където е указано, че “устойчиво развитие” е развитие, което отговаря на нуждите на настоящето, без да ограничава и нарушава способността и възможността на бъдещите поколения да посрещат 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”¹⁰. Според руският учен юрист-еколог М. Бринчук, устойчивото развитие е „екологично обосновано икономическо и социално развитие“¹¹. Той обаче подлага на критика концепцията за устойчивото развитие, отбелязвайки, че в сегашния си вид тя е ориентирана само към материалните фактори на икономическото и социалното развитие, отчитащи опазването на околната среда, т.е. че тази концепция отразява само едната страна на развитието – материалната. Той основателно, и по мое мнение, изтъква, че тази концепция не включва духовното развитие на човечеството като в това се състои основната ѝ слабост, и че системният подход към устойчивото развитие предполага отчитането на материалните и духовните фактори за „благоприятен живот на човека и обществото“¹². За целта той лансира идеята за създаването, по инициатива на Генералния секретар на ООН на комисия с наименованието „Международна комисия по духовно развитие“, която евентуално да разработи международен документ с наименование „Декларация с принципи на духовното развитие“¹³. По мое мнение, назрял е моментът на преосмисляне на съдържанието на концепцията за устойчивото развитие и за включването в него на духовните аспекти на развитието на човешката цивилизация, на които да се отдава приоритетно значение.

3. *Нормативни актове по опазване на защитените (природни) територии в Република България*

Устройственият нормативен акт в разглежданата област е ЗЗТ. Субсидиарно приложение могат да намерят: ЗООС, Законът за биологичното разнообразие (ЗБР – ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за горите (ЗГ – ДВ, бр. 19 от 2011 г., изм. и доп.), Законът за

¹⁰ Като слабост на тази дефиниция може да се изтъкне обстоятелството, че тя не отчита още един фактор – демографския или т. нар. “социален растеж”, а той се включва в съдържанието на това понятие, използвано в международните документи. Вж. за повече подробности относно концепцията за устойчивото развитие, напр. *Нашето общо бъдеще*, с. 56 – 59; Нам, К., *Ландшафтна екология*, с. 182–186; Бринчук, М. *Екологическо право*, с. 24 – 25; Бринчук, М. *Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития*, в: *Государство и право*, Москва, 2014, № 10, с. 15 – 24.

¹¹ Вж. Бринчук, М. *Екологическо право*, с. 25.

¹² Бринчук, М. *Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития*, с. 18 – 21.

¹³ *Пак там*, с. 23.

лечебните растения (ЗЛР – ДВ, бр. 29 от 2000 г., изм. и доп.), Законът за устройство на територията (ЗУТ - ДВ, бр. 1 от 2001 г., изм. и доп.), Законът за местните данъци и такси (ЗМДТ - ДВ, бр. 117 от 1997 г., изм. и доп.), Законът за управление на отпадъците (ЗУО - ДВ, бр. 53 от 2012 г., изм. и доп.), Законът за туризма (ЗТ – ДВ, бр. 30 от 2013 г., изм. и доп.), Наказателният кодекс (НК – ДВ, бр. 26 от 1968 г., изм. и доп.), както и подзаконовите нормативни актове по тяхното прилагане.

4. Правни мерки за опазване на защитените (природни) територии

4.1. Правни мерки по ЗЗТ

Условно правните мерки в разглежданата област по този закон могат да бъдат подразделени на две основни групи, а именно отнасящи се до всички и до отделни категории защитени (природни) територии.

4.1.1. Правни мерки отнасящи се до всички категории защитени (природни) територии

По-долу ще бъдат изброени накратко следните по-важните правни мерки в тази насока: 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 министъра на околната среда и водите (МОСВ) (по арг. от чл. 35 и чл. 47, т. 2); установяване на публична и частна собственост върху защитените (природни) територии (чл. 8–15); установяване на приоритет на опазването на природата в защитените (природни) територии пред другите видове дейности, извършвани в тях (чл. 2, ал. 2); 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 (под формата на “писмено съгласие” – бел.авт.) се издават от МОСВ и са независими от разрешенията, които се изискват по други закони; 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. 43 във връзка с чл. 35, чл. 39, ал. 1, чл. 42, ал. 1). 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 резервати¹⁴, 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 и храните (МЗХ), Изпълнителната агенция по горите (ИАГ) към МЗХ, 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 защитената (природна) територия или за неприемане на предложението (чл. 38, ал. 3); е) издаване на заповед от МОСВ за обявяване на съответната защитена (природна) територия (чл. 39, ал. 1), която по своята правна природа е общ административен акт, а реквизитите ѝ са изброени лимитативно в чл. 39, ал. 2.

Промените в защитените (природни) територии се извършват, с малки изключения относно съгласуването на предложенията и случаите на необратимо увреждане, по същата процедура, както при обявяването им (чл. 42)¹⁵. Обявените защитени (природни) територии или промените в тях се записват в държавен регистър, който се води от МОСВ (чл. 44). Когато съществува опасност от унищожаване или увреждане на (природна) територия, предложена за обявяване като защитена, МОСВ е оправомощен със заповед да забрани или ограничи ползването и строителството в нея за срок до 2 години, с изключение на обектите, предоставени на отбраната и въоръжените сили (чл. 45, ал. 1); установяване на специални правила, свързани с управлението и охраната на защитените (природни) територии (чл. 46–73).

Те включват 3 групи изисквания. Първата от тях се отнася до компетентността на отделните органи за управление на защитени (природни) територии (чл. 46–54). Това са МОСВ, регионалните инспекции по околната среда и водите към МОСВ, дирекциите на националните паркове към МОСВ и дирекциите на природните паркове към ИАГ.

Втората от тях е свързана с плановете за управление на защитени (природни) територии) (чл. 55–66). Плановете за управление на национални и природни паркове се утвърждават от Министерския съвет (МС) (чл. 60, ал. 1), а плановете за управление на другите 4 категории

¹⁴ Смятам този подход на законодателят за дискуссионен, защото по-справедливо щеше да бъде общественото обсъждане да се осъществява за всички категории защитени природни територии.

¹⁵ С § 7а от ПЗР на ЗЗТ, въведен в резултат на измененията и допълненията на закона в 2007 г. (ДВ, бр. 62 от 2007 г.), беше установена необжалваемост по съдебен ред на заповедите и другите административни актове, издадени до 30.06.2007 г., с които са били обявени, респ. извършени промени в защитените (природни) територии. По мое мнение този подход на законодателя е несполучлив и предизвиква недоумение.

защитени (природни) територии – от МОСВ, "след съгласуване" с МЗХ, ИАГ, МРРБ, съответната община и евентуално Министерството на културата, ако в тях попадат паметници на културата. Процедурата по съставянето и утвърждаването им е уредена в чл. 58 – 61 и включва следните етапи: а) възлагане на разработването им от МОСВ или от собственици на имоти, общини и неправителствени организации след съгласуване с МОСВ, като заданията за тези планове се утвърждават от МОСВ (чл. 58); б) обществено обсъждане, организирано от изпълнителя – само за плановете за управление на национални и природни паркове и поддържани резервати (чл. 59)¹⁶; в) предоставяне на плановете за управление само на националните и природните паркове за приемане в МС след заключение на Висшия експертен екологичен съвет при МОСВ, а след положително решение на МС – за подписване от МОСВ, като за участие в заседанията се уведомяват представители на заинтересованите държавни органи, областни управители, общини, научни и неправителствени организации, а на всеки 4 години се организира от МОСВ обществено обсъждане на изпълнението на плановете за управление само на националните и природните паркове (чл. 60)¹⁷; г) приемане или утвърждаване от компетентния орган (респ. МС или МОСВ) на тези планове за управление (чл. 60, ал. 1 и чл. 61).

Третата от тях се отнася до охраната на такива територии (чл. 67–73); установяване на специални правила, свързани с финансирането на дейности в защитени (природни) територии (чл. 74–77); налагане на принудителни административни мерки (ПАМ) (чл. 78–80).

Могат да бъдат отбелязани следните техни проявни форми, изброени лимитативно в чл. 79, а именно: а) спиране на "разпореждания" на централни ведомства, които са в нарушение на ЗЗТ или "не съответстват на определения режим на дейностите в защитени (природни) територии (ал. 1, т. 1), като тази ПАМ е преустановителна и се осъществява от МОСВ; б) спиране на реализацията на устройствени и технически планове и проекти, утвърдени в нарушение на ЗЗТ (ал. 1, т. 2), като тази ПАМ е преустановителна и се реализира от МОСВ¹⁸; в) спиране на дейности по ползването на "горите, земите и водните площи" и на други природни ресурси, както и строителството в защитени (природни) територии, които са в нарушение на утвърдените по съответния ред планове за управление, устройствени и технически планове и проекти или не са съгласувани по реда на ЗЗТ, когато такива планове и проекти липсват (ал. 2, т. 1). Тази ПАМ е преустановителна и се прилага от директорите на регионалните органи на МОСВ; г) спиране на дейности или обекти, които увреждат или замърсяват околната среда над допустимите норми в защитени (природни) територии (ал. 2, т. 2), като тази ПАМ е преустановителна и се

¹⁶ Буди недоумение фактът, че не е предвидено обществено обсъждане за плановете за управление на останалите 3 вида защитени природни територии, а именно резервати, природни забележителности и защитени местности.

¹⁷ Буди недоумение също и фактът, че не е предвидена правна възможност за обществено обсъждане на изпълнението на плановете за управление на останалите 4 категории защитени (природни) територии.

¹⁸ Правното понятие "устройствени и технически планове и проекти" е дефинирано в § 1, т. 15 от ДР на закона, където е указано, че това са "устройствените проекти, планове и програми, техническите проекти за борба с ерозията, териториално-устройствени планове, строителни планове и други, предмет на други закони".

налага от директорите на регионалните органи на МОСВ; д) спиране на “разпореждания” на Регионалните дирекции по горите (РДГ) към ИАГ, Държавните горски стопанства (ДГС) и общинските органи, които са в нарушение на ЗЗТ или на режимите на защитени (природни) територии (ал. 2, т. 3), като тази ПАМ е преустановителна и се осъществява от директорите на регионалните органи на МОСВ; е) издаване на задължителни (писмени – бел. авт.) предписания за “мерки за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от допуснати нарушения или увреждане и замърсяване на околната среда” (над допустимите норми – бел. авт.) в защитени (природни) територии (ал. 2, т. 4). Тези ПАМ са две разновидности: а) превантивни, когато се отнася за предотвратяване на вредните последици от правонарушението; б) възстановителни, когато се отнася за отстраняване на вредните последици от правонарушението. Те се реализират от директорите на регионалните органи на МОСВ; ж) спиране на “дейности и строителство в предоставени за ползване гори, земи и водни площи” в защитени (природни) територии – държавна, общинска или частна собственост, “извършвани в нарушение на утвърдените планове за управление и устройствени и технически планове и проекти” (ал. 3), като тази ПАМ е преустановителна и се налага от директорите на РДГ, ДГС и дирекциите на природните паркове, както и от кметовете на общините (в кръга на тези органи можеха да бъдат включени и директорите на националните паркове – бел. авт.).

4.1.2. Правни мерки отнасящи се до отделни категории защитени (природни) територии

По-нататък ще бъдат изброени накратко следните по-важните правни мерки в тази насока: установяване на специални правила за опазване на резерватите (чл. 16–17).

Сред тях могат да бъдат отбелязани: а) дефиниране на правното понятие “резерват” в чл. 16, ал. 1, където е указано, че “за резервати се обявяват образци от естествени екосистеми, включващи характерни и/или забележителни диви растителни и животински видове”¹⁹; б) обща забрана за всякакви дейности (и особено стопански – бел. авт.) на територията на резервата, с изключение на: охрана; научна дейност; преминаване по маркирани пътеки; събиране на семенен материал, диви растения и животни с научна или възстановителна цел; потушаване на пожари и провеждане на санитарни мероприятия в горите на резервата, ако те са увредени (чл. 17, ал. 1, т. 1 - 5); в) разрешителен режим за посещения в резервати с научна или възстановителна цел, като разрешенията се

¹⁹ Някои от понятията, фигуриращи в това определение са дефинирани самостоятелно в § 1 от ДР на закона, поради което ще бъдат посочени както следва: “екосистема” е динамичен комплекс от растителни, животински и микроорганизмови съобщества и тяхната нежива околна среда, които си взаимодействат като функционална единица” (т. 8); “местообитание на вид” е районът, определен от специфични абиотични и биотични фактори, в който този вид се намира в някои от етапите на своя жизнен цикъл” (т. 9). Понятието “екосистема” е дадено първоначално от английския ботаник А. Тенсли в 1935 г., а съдържанието му по същество обхваща комплекс от живи организми и техните местообитания (абиотични условия), необходими за съществуването им, при относително еднакви екологични условия, в които живеят тези организми - вж. *Речник по екология и опазване на околната среда*, София, 1984, с. 101–102.

издават от МОСВ (чл. 17, ал. 3); г) разрешителен режим за санитарни мероприятия в резервати, като разрешенията се издават от МОСВ след положително становище на Българската академия на науките и положително решение на Националния съвет по биологичното разнообразие към МОСВ като негов консултативен орган (чл. 17, ал. 4). Трябва да се отбележи обстоятелството, че в сравнение с другите защитени (природни) територии, в резерватите е установен най-строг ограничителен режим за човешката дейност, за да се запази в максимална степен природата в тях; установяване на специални правила за опазване на поддържаните резервати (чл. 26 – 28).

Сред тях могат да бъдат изтъкнати: а) дефиниране на правното понятие “поддържан резерват” в чл. 26, ал. 1, където е указано, че “за поддържани резервати се обявяват екосистеми, включващи редки и/или застрашени (от изчезване или унищожаване – бел. авт.) диви растителни и животински видове и местообитанията им”²⁰; б) обща забрана за всякакви дейности (и най-вече стопански – бел. авт.) на територията на поддържания резерват, с изключение на: охрана; научна дейност; преминаване по маркирани пътеки; събиране на семенен материал, диви растения и животни с научна или възстановителна цел; провеждане на поддържащи, направляващи, регулиращи или възстановителни дейности (чл. 27, ал. 1, т. 1–5); в) разрешителен режим за научни и възстановителни дейности, като разрешенията се издават от МОСВ (чл. 28)²¹; установяване на специални правила за опазване на националните паркове (чл. 18–22).

Сред тях могат да бъдат посочени: а) дефиниране на правното понятие “национален парк” в чл. 18, ал. 1, където е указано, че “за национални паркове се обявяват територии, в чиито граници не попадат населени места и селищни образувания и които включват естествени екосистеми с голямо разнообразие на растителни и животински видове и местообитания с характерни и забележителни ландшафти и обекти на неживата природа”; б) зонирание на националните паркове, което включва 4 вида зони: зона на резервати и поддържани резервати; туристическа зона; зона на хижите, административните центрове за управление и поддържане на парковете и спортните съоръжения; други зони съобразно конкретните условия (чл. 19); в) забрани за отделни видове дейности, които могат да нарушат екологичното равновесие в националните паркове (чл. 21); установяване на специални правила за опазване на природните паркове (чл. 29–32).

Сред тях могат да бъдат отбелязани: а) дефиниране на правното понятие “природен парк” в чл. 29, ал. 1, където е указано, че “за природни паркове се обявяват територии, включващи разнообразни екосистеми с многообразие на растителни и животински видове и на техните местообитания, с характерни и забележителни ландшафти и обекти на

²⁰ Някои понятия, фигуриращи в това определение са дефинирани самостоятелно в § 1 от ДР, поради което ще бъдат отбелязани, а именно: “редки видове” са тези, чиито популации са малки и ако не непосредствено, то косвено са застрашени по смисъла на т. 12” (от § 1 на ДР – бел. авт.) (т. 11); “застрашен вид” е този, който е заплашен от изчезване в целия си ареал или в голяма част от него” (т. 12).

²¹ Трябва да се отбележи обстоятелството, че разликата между “резерват” и “поддържан резерват” се състои в това, че “поддържаният резерват” включва редки и/или застрашени (от изчезване или унищожаване) видове на дивата флора и фауна като за тяхното опазване са необходими поддържащи и възстановителни дейности в местообитанията им.

неживата природа”; б) зонирание на природните паркове, което е сходно с това на националните паркове (чл. 32, ал. 1); в) забрани за дейности, влошаващи екологичното равновесие в природните паркове (чл. 31 и чл. 32, ал. 2)²²; установяване на специални правила за опазване на природните забележителности (чл. 23–25).

Сред тях могат да бъдат изтъкнати: а) дефиниране на правното понятие “природни забележителности” в чл. 23, ал. 1, където е указано, че “за природни забележителности се обявяват характерни или забележителни обекти на неживата природа, като скални форми, скални разкрития с научна стойност, земни пирамиди, пещери, понори, водопади, находища на вкаменелости и минерали, пясъчни дюни и други, които са с изключителна стойност поради присъщата им рядкост, представителност, естетичност или които имат значение за науката и културата”; б) обща забрана за извършване на дейности, които могат да нарушат естественото състояние или да намалят естетическата стойност на природните забележителности (чл. 24); в) разрешителен режим за дейности, свързани с опазване, укрепване и възстановяване на природните забележителности, като разрешенията се издават от МОСВ, съгласувано със собствениците на природните забележителности и “други заинтересовани институции” (чл. 25); установяване на специални правила за опазване на защитените местности (чл. 33 и 34).

Сред тях могат да бъдат посочени: а) дефиниране на правното понятие “защитени местности” в чл. 33, ал. 1, където е указано, че “за защитени местности се обявяват: територии с характерни или забележителни ландшафти, включително такива, които са резултат на хармонично съжителство на човека и природата” (т. 1); “местообитания на застрашени, редки или уязвими растителни и животински видове и съобщества” (т. 2); б) обща забрана за дейности, които противоречат на “изискванията за опазване на конкретните обекти, предмет на защита” в защитените местности (чл. 34).

4.2. Правни мерки по някои други закони

По-долу накратко ще бъдат посочени правни мерки по някои закони, които могат да намерят субсидиарно приложение в разглежданата област.

4.2.1. Правни мерки по ЗГ

Сред кръга на правните мерки по този закон по-голямо значение за разглежданата проблематика имат: категоризация на горските територии (чл. 5); горско планиране (чл. 9–19); установяване на специални правила, свързани със защитата на горските територии (чл. 128–143).

4.2.2. Правни мерки по ЗЛР

От значение за разглежданата област може да се изтъкне една правна мярка по този закон, а именно установяване на специални правила за

²² Трябва да се отбележи обстоятелството, че разликата между “национален парк” и “природен парк” се състои в това, че на територията на “природните паркове” могат да фигурират населени места и селищни образувания (чл. 30, ал. 1). Същевременно е необходимо да се посочи фактът, че урбанизираните територии (населените места и селищни образувания), които попадат в защитени (природни) територии, не са част от тях (чл. 6, ал. 2).

опазване на лечебните растения, намиращи се в защитени (природни) територии (чл. 15).

4.2.3. Правни мерки по ЗБР

В светлината на разглежданата проблематика могат да бъдат споменати следните правни мерки по този закон: установяване на специални правила, свързани с изграждането и функционирането на “Националната екологична мрежа” за опазване на биологичното разнообразие (чл. 3–34); специални правила, свързани с опазването на дивите растения и животни (чл. 35–69).

4.2.4. Правни мерки по ЗУТ

Могат да бъдат отбелязани следните правни мерки по този закон, които имат по-важно значение в разглежданата област: установяване на специални правила, свързани с предназначението на “защитените (природни – бел. авт.) територии” в светлината на основите на устройството на територията (чл. 7–9); установяване на специални правила относно устройственото планиране на територията, инвестиционното проектиране и разрешаването на строителство (чл. 99–156); установяване на специални правила за извършване на строителството (чл. 157–179).

Сред тях могат да се посочат: а) задължение строежите да се проектират, изпълняват и поддържат в съответствие с изискванията на нормативните актове и техническите спецификации за осигуряване в продължение на икономически обоснован експлоатационен срок на съществените изисквания за “опазване на околната среда” (чл. 169, ал. 1, т. 5)²³; б) задължение строежите да се проектират, изпълняват и поддържат в съответствие с изискванията на нормативните актове за “опазване на защитените територии” (чл. 169, ал. 3, т. 1)²⁴.

4.2.5. Правни мерки по ЗМДТ

Могат да бъдат посочени следните правни мерки по този закон, които имат по-голямо значение за разглежданата проблематика: оправомощаване на общините да събират туристическа такса (чл. 6, ал. 1, буква “з”); установяване на специални правила, свързани с туристическата такса (чл. 93 – 97).

4.2.6. Правни мерки по ЗТ

Могат да бъдат изтъкнати следните правни мерки по този закон с по-голямо значение в разглежданата област: посочване на защитените (природни) територии като един от видовете туристически обекти „в случай че са социализирани и предлагат условия за приемане и обслужване на туристически посещения и в съответствие с режимите за

²³ До измененията и допълненията на ЗУТ в 2006 г. (ДВ, бр. 76 от 2006 г.), в чл. 169, ал. 1, т. 6 беше установено задължението проектирането и изпълнението на строителството да бъде съобразено с изискванията за опазване на околната среда по време на строителството и на ползването на строежите, включително защитата от шум и опазването на защитени (природни – бел. авт.) територии и обекти.

²⁴ Това задължение беше установено с измененията и допълненията на ЗУТ в 2006 г. (ДВ, бр. 76 от 2006 г.). В тази насока трябва да се имат предвид ЗЗТ.

опазването им и с вътрешните правилници на лицата, на които е предоставено правото на управление“ (чл. 3, ал. 2, т. 21); посочване на предоставянето на тематично ориентирани допълнителни туристически услуги в областта на екологичния туризъм като един от видовете туристически дейности (чл. 3, ал. 1, т. 4); установяване на специални правила, свързани с държавната политика и органите за управление на туризма (чл. 5–14); Сред тях трябва да се изтъкне задължението за наличие на екологична оценка (респ. решение, че не е необходимо извършването ѝ) като предпоставка за одобряване на Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма и стратегиите за развитие на отделните видове туризъм (чл. 5, ал. 4)²⁵; установяване на специални правила относно туристическото райониране (чл. 15–56); установяване на специални правила, свързани с туристическите информационни центрове и Националната мрежа на туристическите информационни центрове (чл. 57 и 58); установяване на специални правила относно финансовото подпомагане на развитието на туризма (чл. 59 и 60); установяване на специални правила за извършването на туроператорска и туристическа агентска дейност (чл. 61–110); установяване на специални правила, свързани с хотелиерството и ресторантьорството (чл. 111–135); установяване на специални правила относно условията и реда за предоставяне на спа и уелнес услуги, сертифицирането на балнеолечебни (медикъл спа), спа, уелнес и таласотерапевтични центрове (чл. 138–143); установяване на специални правила, свързани с екскурзоводите, планинските водачи и ски учителите (чл. 146–150); установяване на специални правила относно ползването и обезопасяването на ски пистите (чл. 151–159); установяване на специални правила, свързани с ползването и обезопасяването на плажовете (чл. 160–164); установяване на специални правила относно единната система за туристическа информация (чл. 165–170); установяване на специални правила свързани с упражняването на контрола върху туристическите дейности (чл. 171 - 181).

4.2.7. Правни мерки по ЗООС

Сред кръга на правните мерки по този закон, субсидиарно приложение в разглежданата област могат да намерят: установяване на общи правила за опазване на биологичното разнообразие, в случаите, при които защитените (природни) територии са негов компонент (чл. 51–54); екологична оценка (чл. 81–91)²⁶; оценка на въздействието върху околната среда (чл. 81–83 и чл. 92–102)²⁷; право на информация за околната среда

²⁵ Този подход на законодателят е дискуссионен, тъй като стратегиите като вид документи изрично не са включени сред обектите на екологична оценка по чл. 81 – 91 от ЗООС. Необходимо е да се отбележи обстоятелството, че в тези разпоредби се изтъкват само плановете и програмите като обект на такава оценка. Вярно е, че в чл. 85, ал. 1 от с. з. е посочен туризмът като област, в обхвата на която подлежат на екологична оценка плановете и програмите, но сред видовете документи в тази област (респ. другите области, отбелязани в тази разпоредба) изрично не са изтъкнати стратегиите.

²⁶ За повече подробности вж. Пенчев, Г., *Екологично право: Обща част*, София, 2011, с. 147–159.

²⁷ Вж. за повече подробности, Пак там, с. 128 – 146.

(чл. 17–31)²⁸; общи правила за извършването на мониторинг на околната среда (чл. 143–147).

Той се извършва чрез Националната система за мониторинг на околната среда, ръководена от МОСВ, с изключение на компонента ѝ относно мониторинга на шума в околната среда, който се ръководи от Министерството на здравеопазването; право на предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда (чл. 60 – 64); право на Национален доверителен екофонд (чл. 66 – 68); разработване и утвърждаване на стратегии и програми за опазване на околната среда (чл. 75 – 80); право на Национална схема за управление по околната среда и одитиране (чл. 132–136 и чл. 142); право на Национална схема за екомаркировка (чл. 132 и чл. 137–142); налагане на ПАМ (чл. 158–161)²⁹.

5. Юридическа отговорност за нарушаване на законодателството по опазване на защитените защитените (природни) територии

По-долу ще бъдат разгледани накратко отделните видове юридическа отговорност в разглежданата област.

5.1. Административнонаказателна отговорност

Тя е уредена в чл. 81 – 85 от ЗЗТ. Субсидиарно приложение могат да намерят съответните административнонаказателни разпоредби на ЗБР, ЗЛР, ЗГ, ЗООС, ЗУТ, ЗУО, ЗТ, както и чл. 31 от Закона за административните нарушения и наказания (ДВ, бр. 92 от 1969 г., изм. и доп.)³⁰.

5.2. Гражданска отговорност

Тя е деликтна и се осъществява по общия гражданскоправен ред на основание чл. 170–172 от ЗООС и чл. 46–54 от Закона за задълженията и договорите (ДВ, бр. 250 от 1950 г., изм. и доп.)³¹.

5.3. Екологоправна имуществена отговорност

Тя е уредена в чл. 83 и 85 от ЗЗТ, когато правонарушител е юридическо лице. Субсидиарно приложение могат да намерят съответните разпоредби на ЗБР, ЗГ, ЗЛР, ЗТ, ЗУО и ЗООС³².

5.4. Наказателна отговорност

Пряко приложение в разглежданата област могат да намерят следните разпоредби на НК: чл. 278в, с оглед на деянията, уредени съответно в ал. 1 (унищожаване или повреждане на защитена (природна) територия или

²⁸ За повече подробности, Пак там, с. 160 – 174.

²⁹ Вж. за повече подробности Пак там, с. 124 – 127 и цитираната там литература.

³⁰ С изменението и допълнението на НК в 2005 г. (ДВ, бр. 88 от 2005 г.) отпадна хипотезата на наказуемост на административните нарушения по ал. 2 на чл. 278в поради отмяна на тази разпоредба.

³¹ Вж. за повече подробности относно гражданската отговорност за вреди, причинени на околната среда: Голева, П., *Деликтно право*, София, 2011, с. 161 – 194; Тасев, С., *Деликтна отговорност*, София, 2009, с. 93 – 100.

³² Вж. за повече подробности относно този вид юридическа отговорност Пенчев, Г., *Екологично право: Обща част*, с. 120–122.

местообитание – предмет на опазване в защитена зона)³³, ал. 2 (унищожаване или повреждане на изключително ценни единични и невъзстановими земни и скални образувания и пещери, обявени за защитени) и ал. 3 (непредпазливите деяния по алинеи 1 и 2); чл. 330, ал. 2, т. 5 и чл. 331 (умишлен или непредпазлив палеж на гори в защитени природни територии). Във връзка с вредоносния резултат от изпълнителното деяние по чл. 278в, ал. 1 от НК (в предходна редакция на НК – чл. 278а, ал. 1 от НК – бел. авт.), като пример от съдебната практика може да бъде посочено Тълкувателно решение № 50 от 28.12.1989 г. по н.д. № 18/1989 г. на Върховния съд, Общо събрание на наказателните колегии³⁴.

Косвено приложение в разглежданата област може да намери чл. 353а (укриване или разгласяване на невярна информация за състоянието на околната среда, в случая - на защитени (природни) територии – бел. авт.)³⁵.

6. Заключение

Накрая, в резултат на разгледаната по-горе правна уредба, могат да бъдат направени някои по-общии изводи и препоръки. Ефективното прилагане на националното ни законодателство по опазване на защитените (природни) територии ще спомогне за съхраняването на

³³ Местообитанията - предмет на опазване в защитените зони като предмет на престъпление бяха включени с измененията и допълненията на НК в 2011 г. (ДВ, бр. 33 от 2011 г.).

³⁴ Вж. Бюлетин на Върховния съд на НРБ "Съдебна практика". София, 1990, № 6, с. 1 – 2. Изпълнителното деяние по чл. 278а, ал. 1 и 2 от НК (понастоящем чл. 278в от НК – бел. авт.), въведен с измененията и допълненията на НК в 1982 г. (ДВ, бр. 28 от 1982 г., изм. и доп.), се изразяваше в унищожаване или повреждане на "защитен природен обект" по смисъла на чл. 15 от Закона за защита на природата от 1967 г. (отм.). Тълкувателното решение е свързано с отговор на въпроса: какво трябва да се разбира под понятието "вред" по смисъла на чл. 278а от НК. В диспозитива на решението ВС изтъква, че "вредата по чл. 278а, ал. 1 и 2 от НК трябва да има имуществен характер и да е реално настъпила и точно определена." От друга страна, в мотивите на това решение ВС е направил следните изводи по отношение на характеристиката (спецификата) на вредата по чл. 278а от НК: "Според съдържанието на чл. 278а НК вредата следва да произтича от "унищожаване" или "повреждане". Това означава, че деянието на виновния трябва да е насочено към непосредствено физическо въздействие върху материалната субстанция на обекта. Унищожаването е налице, когато чрез непосредствено физическо въздействие материалната субстанция на обекта се засяга до такава степен, при която той става негоден напълно и завинаги за използването му съобразно неговото предназначение. Повредата също засяга материалната му субстанция. При нея само временно или частично се отнема възможността за използването на обекта. Това показва, че деянията по чл. 278а, ал. 1 и 2 от НК са резултатни. За да бъдат съставомерни, необходимо е вредата от тях да има имуществен характер и да е реално настъпила и точно определена."

³⁵ Вж. за повече подробности относно наказателната отговорност в тази насока, Пенчев, Г., *Система и обща характеристика на престъпленията против околната среда по Наказателния кодекс (субект, форма на вината, наказания)*, в: *Бюлетин на Асоциацията на прокурорите в България*, София, 2010, № 4, с. 10 – 27 и цитираната там литература; Пенчев, Г., *Престъпленията против околната среда по Наказателния кодекс в светлината на екологичното законодателство на Република България: някои особености на изпълнителното деяние*, в: *Бюлетин на Асоциацията на прокурорите в България*, София, 2011, № 1, с. 48–52, 58–59, и 81–85 и цитираната там литература.

природата в определени части на страната и за развитието на науката и културата³⁶; Необходимо е да се промени съдържанието на концепцията за устойчивото развитие като в него се включат духовните аспекти на човешката дейност. За целта смятам, че е уместно de lege ferenda дефиницията на понятието “устойчиво развитие” по § 1, т. 50 от ДР на ЗООС да бъде формулирана по следния начин “устойчиво развитие” е такова икономическо, социално и демографско развитие, което е съобразено с изискванията за опазване на околната среда и отчита комплекса от материални и духовни фактори, необходими за удовлетворяване на човешките потребности на сегашните и бъдещите поколения. Необходимо е de lege ferenda да се преосмисли настоящата категоризация на защитените природни територии. Например категориите „резерват“ и „поддържан резерват“ могат да бъдат обособени в единна категория с наименованието „природен резерват“. Същевременно наименованието на ЗЗТ може да бъде променено на „Закон за защитените природни територии“.

Recibido el 29 de agosto de 2016 y aceptado el 30 de noviembre de 2016

³⁶ За повече подробности относно българското законодателство по опазване на защитените природни територии, вж. напр. Божанов, С., *Законодателна уредба в областта на околната среда*, София, 2006, с. 223 – 228; Колева, М., *Новият закон за защитените територии*, в: *Собственост и право*, София, 1999, № 1, с. 5 – 11; Наумова, С., *Основни въпроси на екологичното право*, София, 2012, с. 214 - 216; Пенчев, Г., *Екологично право: Специална част*, София, 2012, с. 187 – 201; Стайнов, П., *Защита на природата (правни изследвания)*, София, 1970, с. 60 – 69, а за законодателството на някои други държави в разглежданата област - напр. Бринчук, М., *Екологическо право*, с. 320–334; Бринчук, М., *Екологическо право: обекты екологических отношений*, Москва, 2011, с. 131–134; Hughes, D., *Environmental Law*, London, 1992, p. 167 – 171, 173 – 177 and 179 – 183; Shelton, D., A. Kiss, *Judicial Handbook on Environmental Law*, Nairobi, 2005, p. 98 – 100.