

# ОБЩИТЕ ПРИНЦИПИ НА ЕКОЛОГИЧНОТО ПРАВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Георги Пенчев<sup>1</sup>

## Резюме

Статията е посветена на един от актуалните теоретични проблеми на българското екологично право. Вниманието е насочено към правните принципи с по-общо значение за екологичното право като отрасъл на правната система, които са регламентирани в Закона за опазване на околната среда.

**Ключови думи:** общи принципи, екологично право.

## Abstract

The article is dedicated to one of the current theoretical problems of the Bulgarian environmental law. The attention is paid to the legal principles with more general meaning for the environmental law as a branch of the legal system, which are regulated in the Environmental Protection Act.

**Key words:** General Principles, Environmental Law.

## Увод

Проблемът за принципите на правото, в частност на екологичното право като един от неговите аспекти, е фундаментален проблем както на общата теория на правото, така и на отделните отрасли на правото. Същевременно той е един от най-дискуссионните в правната доктрина и от много години насам<sup>2</sup>. В настоящото научно изследване той ще бъде разглеждан през призмата на позитивното екологично право, без това да омаловажава приносът на школата на естественото право за неговото изясняване. Необходимо е да се изтъкне обстоятелството, че т. нар. „общи“ (т. е. общоотраслови) принципи на екологичното право, които се отнасят за опазването на околната среда като цяло (т. е. като система от взаимно свързани компоненти – бел. авт.) и важат за всичките му подотрасли (напр. въздушно, водно, поземлено, горско, ловно, риболовно и др.) досега не са били предмет на по-големи по обем и задълбочени научни изследвания в нашата екологична литература.

<sup>1</sup> Доктор по право, професор по Екологично право в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, електронен адрес за контакти: [georgepenchev@abv.bg](mailto:georgepenchev@abv.bg).

<sup>2</sup> Вж. напр. в тази насока, **Вълчев, Д.** От апология на правната норма към теория на правния ред. С., Юриспрес и др., 2003, с. 121; **Пехливанов, К.** Независимите административни органи при парламентарното управление. С., Сиела, 2016, с. 187; **Ташев, Р.** Обща теория на правото. Основни правни понятия. 4. прераб. и доп. изд. С., Сиби, 2010, с. 211; **Цонков, И.** Теория и практика на съдебното производство по наказателни дела (Състезателността в светлината на Европейската конвенция за правата на човека). С., Сиела, 2014, с. 86.

Поради това, основните цели на настоящото научно изследване са преди всичко в две насоки: а) запълване на празнина в-, респ. обогатяване на, екологоправната ни литература, и б) допринасяне за разгръщането на научна дискусия по разглежданата проблематика. То е съобразено със законодателството и литературата към 27.03.2016 г.

## I. Някои терминологични уточнения

Думата „принцип“ е навлезла в българския език от немската дума „Prinzip“ и има произход от латинската дума „principium“, която в превод означава „основа“. Съдържанието на понятието включва две значения: а) основно начало, или б) ръководно начало в живота<sup>3</sup>, респ. ръководно начало за действие<sup>4</sup>. В. Христов с основание отбелязва, че от етимологична гледна точка не е уместно да се употребява прилагателното „основен“ към съществителното „принцип“<sup>5</sup>. В нашето законодателство се употребяват различни правни понятия, които на практика се отнасят до съдържанието на едно и също правно явление. Става дума за понятията „основни начала“ и „принципи“, т. е. за един дуализъм в употребата на две понятия с идентично съдържание. Същевременно към тях се прибавят и прилагателни като „основни“, „общи“ и др. Така например в наименованието на глава първа от Конституцията на Република България (КРБ - ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.) се употребява понятието „основни начала“, в чл. 46, ал. 1 и 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА - ДВ, бр. 27 от 1973 г., изм. и доп.) и чл. 5 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК - ДВ, бр. 59 от 2007 г., изм. и доп.) - понятието „основни начала на правото“, а понятието „основни принципи“ се употребява в наименованието на глава втора, дял първи на Административнопроцесуалния кодекс (АПК - ДВ, бр. 30 от 2006 г., изм. и доп.) и в наименованието на глава втора, част първа на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК - ДВ, бр. 86 от 2005 г., изм. и доп.)<sup>6</sup>, като в чл. 2 от Семейния кодекс (ДВ, бр. 47 от 2009 г., изм. и доп.), в чл. 3 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС - ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.) и в някои други закони у нас се употребява понятието „принципи“<sup>7</sup>. Редица

<sup>3</sup> Вж. Андрейчин, Л., Л. Георгиев, Ст. Илчев, Н. Костов, Ив. Леков, Ст. Стойков, Цв. Тодоров. Български тълковен речник. 2. изд. С., Наука и изкуство, 1963, с. 712; Речник на чуждите думи в българския език. С., Издателство на БАН, 1982, с. 692.

<sup>4</sup> Вж. Андрейчин, Л., Л. Георгиев, Ст. Илчев, Н. Костов, Ив. Леков, Ст. Стойков, Цв. Тодоров. Български тълковен речник. 4. доп. и прераб. изд. С., Наука и изкуство, 1994, с. 758.

<sup>5</sup> Вж. Христов, В. Относно принципите на правото. – Правна мисъл. С., 2000, № 3, с. 18.

<sup>6</sup> В наименованието на глава втора на част първа от отменения НПК (ДВ, бр. 89 от 1974 г., изм. и доп. - отм., бр. 86 от 2005 г.) обаче, се употребяваше понятието „основни начала“. Понятието „основни принципи“ се употребява и в някои други закони, напр. в чл. 4 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) – относно „основните принципи на управлението и функционирането на системата за защита на националната сигурност“.

<sup>7</sup> Като примери за такива други закони, свързани в определена степен и с опазването на околната среда, в разпоредбите на които се употребява понятието „принципи“ могат да бъдат посочени чл. 4 от Закона за защита при бедствия (ДВ, бр. 102 от 2006 г., изм. и доп.) и чл. 2, ал. 3 от Закона за регионалното развитие

автори като М. Павлова<sup>8</sup>, В. Христов<sup>9</sup> и Е. Мосинов<sup>10</sup> с основание изтъкват, че тези две понятия се употребяват със синонимно значение в законодателството ни, а други автори като П. Стайнов и А. Ангелов<sup>11</sup>, В. Мръчков<sup>12</sup> и Д. Дерменджиев<sup>13</sup> при изясняване на същността на принципите на отделните клонове на правото ги употребяват едновременно като синоними. По мое мнение тяхното становище за синонимната употреба на горепосочените понятия трябва да бъде подкрепено и поради факта, че в случая става дума за „писани“ правни принципи, а не за „неписани“ такива. Същевременно смятам обаче, че е по-уместно в законодателството ни да се употребява понятието „принцип(и)“, а понятието „основни начала“ de lege ferenda да бъде изоставено главно по следните причини: а) участието на Република България като редовен член в Европейския съюз (т. е. с оглед на европейското право) и в редица международни споразумения, където се употребява именно понятието „принцип(и)“, и б) изискването на чл. 37, ал. 1 от Указ № 883 за прилагане на ЗНА (ДВ, бр. 39 от 1974 г., изм. и доп.) за еднозначна употреба на думите и изразите в нормативните актове<sup>14</sup>, с което ще се избегне този дуализъм в употребата на горепосочените понятия.

При изясняване на правната същност (юридическото съдържание) на принципите на правото в общотеоретичен контекст, най-дискусионният въпрос се свежда до това: дали те са вид правни норми или нямат такова качество. В нашата правна доктрина в тази насока са се оформили две основни концепции. Според представителите на едната концепция, която се поддържа от по-голямата част от авторите, принципите на правото са особен вид правни норми с ръководно значение за развитието на обществените отношения в определена област на правото, като те са по-значими от другите (условно казано – „обикновените“ –

---

(ДВ, бр. 50 от 2008 г., изм. и доп.), въведена в последния закон с измененията и допълненията му в 2016 г. (ДВ, бр. 15 от 2016 г.). Могат да бъдат посочени и някои примери на изрично изброяване на правни принципи в разпоредби на нормативни актове от други отрасли на законодателството ни, като чл. 2, ал. 1 от Закона за администрацията (ДВ, бр. 130 от 1998 г., изм. и доп.) – относно принципите в дейността на администрацията и чл. 18 от Закона за държавния служител (ДВ, бр. 67 от 1999 г., изм. и доп.) – относно принципите на изпълнение на държавната служба. Очевидна е очертаваща се тенденция в нашето законодателство към изрично формулиране на правни принципи в разпоредби на съответния закон или кодекс.

<sup>8</sup> Вж. Павлова, М. Гражданско право. Обща част. т. 1. С., Софи-Р, 1995, с. 40.

<sup>9</sup> Вж. Христов, В. Цит. съч., с. 12 – 13.

<sup>10</sup> Вж. Мосинов, Е. За същността на „правния принцип“ и принципите на правото. – Съвременно право. С., 1995, № 1, с. 103.

<sup>11</sup> Вж. Стайнов, П., А. Ангелов. Административно право на Народна република България. Обща част. С., Наука и изкуство, 1957, с. 55.

<sup>12</sup> Вж. Мръчков, В. Трудово право. 9. прераб. и доп. изд. С., Сиби, 2015, с. 61.

<sup>13</sup> Вж. Дерменджиев, И. Административно право на Република България. С., ДФ „Офсетграфик“, 1992, с. 35; от него. Административен процес на НРБ. Производство за правораздавателен контрол върху администрацията. 2. прераб. и доп. изд. С., СУ „Климент Охридски“ – Юридически факултет, 1981, с. 22.

<sup>14</sup> Вж. в тази насока критиката на Е. Мосинов относно употребата на понятията „основни начала“ и „принципи“ със синонимно значение като нарушение на тази разпоредба и коментара върху неговата критика от В. Христов – вж. съответно Мосинов, Е. Цит. съч., 102 – 103; Христов, В. Цит. съч., 12 – 13.

бел. авт.) правни норми, до които те се отнасят<sup>15</sup>. Според представителите на другата концепция, принципите на правото нямат качеството на правни норми, посочвайки различни техни главно метафизични особености, като „ръководни идеи”, „средство за аргументация”, „инструмент в правоприлагането”, „логически правила”, използвани от юриспруденцията<sup>16</sup> и др. Детайлното разглеждане на тази пъстрота в становищата на отделните автори излиза извън целите и ограничения обхват на настоящото научно изследване. Във връзка с това обаче, би могло накратко да се изтъкне следното. По мое мнение, за да се отговори пълноценно на горепосочения дискуссионен въпрос относно юридическата природа на принципите на правото е необходимо преди всичко да се обърне внимание на факта, че правото е един сложен социален феномен, който има както материална, така и нематериална (метафизична, духовна) същност<sup>17</sup>. Тези два компонента в него са неразривно свързани помежду си. Правните норми спадат към материалния компонент в правото, а правните идеи, залегнали в правните норми – към нематериалния (метафизичния) му компонент. От една страна, правната идея не може да се реализира без прилагането на правната норма, а от друга страна, правната норма е външен, материализиран израз на определена правна идея. Налице е своеобразна „юридическа симбиоза“<sup>18</sup> между правната норма и правната идея. Следователно, принципите на правото като част от правната система също трябва да се разглеждат като изява на неразривната връзка между материалния и нематериалния компоненти в правото. Въз основа на това смятам, че принципите на правото представляват особен вид правни норми, в които са закрепени ръководни правни идеи за развитието на обществените отношения в определена

<sup>15</sup> Вж. напр. **Бойчев, Г.** Юридическа санкция. С., Юриспрес, 2001, с. 95 – 96; **Вълчев, Д.** Цит. съч., с. 123; **Радев, Д.** Нормативна структура на правото. С., ЛИК, 2008, с. 170 – 177; **Спасов, Б.** Конституционно право на Република България. Част първа. С., Юриспрес, Университетско издателство „Св. Кл. Охридски”, 2002, с. 65; **Сталев, Ж.** Българско гражданскопроцесуално право. 4. доп и прераб. изд. С., Наука и изкуство, 1988, с. 79; **Стамболиев, О.** Принципи на гражданския процес. – Правна мисъл. С., 1998, № 2, с. 72; **Павлов, Ст.** Наказателен процес на Народна република България. 4. изд. С., Университетско издателство „Климент Охридски“, 1989, с. 67; **Манев, Н.** Наказателен процес: Учебно ръководство. 2. прераб. и доп. изд. С., Ромина, 2002, с. 27 – 31; **Христов, В.** Цит. съч., с. 17 – 18; **Рачев, Ф.** Гражданско право. С., Университетско издателство „Стопанство“, 2003, с. 80.

<sup>16</sup> Вж. напр. **Ташев, Р.** Цит. съч., с. 212; **Маринова, С.** Към понятието правен принцип – Икономически алтернативи. С., 2009, № 5, с. 78; **от нея.** Принципи на правото. С., Университетско издателство „Стопанство”, 2011, с. 29 – 33; **Таджер, В.** Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял. I. С., Наука и изкуство, 1972, с. 36; **Русчев, И.** Нормативните актове – източник на частното право. С., Албатрос, 2008, с. 47; **Драгиев, А.** Международно правораздаване (Международен арбитраж и Международен съд на ООН). С., ЛИК, 2004, с. 123 – 124; **от него.** Общите принципи на правото в международното публично право. – Годишник на Бургаския свободен университет. Бургас, 2012, Т. XXVII, с. 302 – 310.

<sup>17</sup> Вж. напр. в тази насока становищата на Д. Милкова и Д. Радев, както следва: **Милкова, Д. – Милкова, Д., Е. Друмева, Ф. Рачев, К. Стойчев, Ч. Големинов, В. Стоянов, Ц. Цанкова.** Основи на правото на Република България. Част първа. С., Тилиа, 1995, с. 9 – 10; **Радев, Д. – Балабанова, Х., З. Сукарева, Г. Боянов, А. Василев, Л. Корнезов, Д. Радев, С. Тасев, Н. Филчев, Б. Неделчева, Б. Ланджев, Т. Йосифова, Б. Рашков.** Основи на правото. 2. Прераб. и доп. изд. С., Издателски комплекс – УНСС, 2015, с. 12 – 13.

<sup>18</sup> Понятието „симбиоза“ е ноторно в науката екология и означава наличието на два компонента на екосистемата, които са неразривно свързани помежду си – вж. Речник по екология и опазване на околната среда. С., Партиздат, 1984, с. 230.

област, а в светлината на разглежданата проблематика – в областта на опазването на околната среда в нейната цялост или на отделните ѝ компоненти. Те са по-абстрактно формулирани в сравнение с-, и имат по-голяма значимост от, обикновените правни норми, до които се отнасят, главно поради това, че определят насоките в развитието на правната уредба на съответните обществени отношения и се използват в нормотворчеството, правоприлагането и при тълкуването на правните норми. Този извод смятам за относим както към националното, така и към правото на Европейския съюз (ЕС) и международното право.

## II. Общите принципи на екологичното право в екологодправната доктрина

Принципите на екологичното право са били разглеждани в нашата екологодправна литература съвсем лаконично и то в по-цялостни научни изследвания в областта на правната защита на околната среда. Така например П. Стайнов в своята значима за екологичното право монография „Защита на природата (правни изследвания)“ изброява пет принципа на правната регламентация на защитата на природата, а именно: всеобхватност на тази защита по отношение на всички компоненти на околната среда, „общонародна“ собственост върху природните ресурси, комплексно и рационално използване на природните ресурси, плановост на природоползването и обществено начало („всенародно дело“) на защитата на природата<sup>19</sup>. Той анализира съдържанието им в контекста на управлението на дейността по опазване на околната среда<sup>20</sup>.

Авторът на настоящото изследване и С. Наумова посочват 11-те принципи на „дейността по опазване на околната среда“, уредени в чл. 3 от ЗООС при анализа на държавната екологична политика в светлината на обстоятелството, че правото е нейно основно средство за реализация<sup>21</sup>. Детайлен анализ на тези принципи, които ще бъдат разгледани по-нататък в изследването обаче, не е извършван понастоящем у нас. В тази насока съвсем лаконично И. Керемедчиев е посочил връзката на тези принципи с вторичното европейско право<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Вж. **Стайнов, П.** Защита на природата (правни изследвания). С., Издателство на БАН, 1970, с. 24. Независимо от историческите особености на периода от време, в който беше издадена тази монография, повечето от изтъкнатите от него принципи не са изгубили значението си и понастоящем. Това е показател за неговата научна далновидност.

<sup>20</sup> Пак там, с. 25 – 34 и с. 234 – 255.

<sup>21</sup> Вж. **Наумова, С.** Основни въпроси на екологичното право 2. прераб. и доп. изд. С., БАН – Институт за държавата и правото, 2012, с. 34, където тя ги отбелязва в контекста на т. нар. от нея „Основни принципи на правната политика по опазване на околната среда; **Пенчев, Г.** Екологично право. Обща част. С., Феня, 2011, с. 36 – 37.

<sup>22</sup> Вж. Закон за опазване на околната среда: Коментар от Иван Керемедчиев юрист в Министерството на околната среда и водите. С., Феня, 2004, с. 6.

В чуждестранната екологоправна литература отделните автори са използвали различни подходи при разглеждането на тази проблематика. Така например в английската екологоправна доктрина Д. Хюз изтъква 3 отраслови принципа на екологичното право на Великобритания: а) принцип на неопределеността (*uncertainty principle*), изразяващ се по същество в необходимостта от провеждането на подробни екологични анализи преди вземане на управленското решение; б) принцип на предпазването (*precautionary principle*), свързан с превантивните мерки за опазване на околната среда; и в) принципът „замърсителят плаща“ (*polluter pays principle*), изразяващ се в задължението за правонарушителя да заплати определена парична сума в случаите на, по същество наднормено, замърсяване на компонентите на околната среда, вкл. като обезщети вредите, нанесени на околната среда при такова замърсяване<sup>23</sup>. Последният от тези принципи е характерен за екологичното законодателство на Великобритания още с приемането на Закона за контрол върху замърсяването от 1974 г. (*Control of Pollution Act, 1974*), с който се регулира упражняването на контрол с цел предотвратяване на замърсяването на компонентите на околната среда, а впоследствие намери израз и в разпоредбите на Закона за опазване на околната среда от 1990 г. на тази държава (*Environmental Protection Act, 1990*)<sup>24</sup>.

В екологоправната доктрина на САЩ отделните автори насочват вниманието си главно върху определянето на някои характерни особености на принципите на екологичното право и съсредоточават усилията си в изясняване на съдържанието на конкретни отраслови принципи на екологичното право. Така например А. Кис и Д. Шелтън изтъкват, че принципите на екологичното право са „ядрото“ на екологоправната система както на национално, така и на международно равнище. Разглеждайки, от една страна, тенденцията към влошаване на състоянието на околната среда, а от друга страна, развитието на международното екологично сътрудничество, те лансират една интересна идея, както с теоретично, така и с практическо значение. Тя се изразява в необходимостта да бъдат разработени, формулирани и приети „ключови“ принципи, които да бъдат общи както за националното екологично право, така и за международното екологично право<sup>25</sup>. Полезността на тази идея, според мен, се изразява в стремежа към постепенно уеднаквяване на възгледите на законодателя в отделните държави, от една страна, и на държавите-участнички в международни споразумения, от друга страна, с цел постигането на консенсус относно формулирането на правни принципи на екологичното право с общо

<sup>23</sup> Вж. **Hughes, D.** *Environmental Law*. 2. Edition. London, etc., Butterworths, 1992, p. 17.

<sup>24</sup> Вж. напр. в тази насока, **Tromans, S.** *The Environmental Protection Act 1990: Text and Commentary*. London, Sweet & Maxwell, 1991, p. 6 – 25.

<sup>25</sup> Вж. **Shelton, D., A. Kiss.** *Judicial Handbook on Environmental Law*. Nairobi, UNEP, 2005, p. 19 – 20.

значение както на национално, така и на международно равнище. Накратко тяхната идея се свежда до необходимостта от разработване на правни принципи, които да са общи както за националното, така и за международното екологично право, т. е. на своеобразни „общи принципи на екологичното право“. Във връзка с това те предлагат следните принципи: а) принцип на предотвратяването („превенцията“), изразяващ се в предприемането на превантивни мерки за опазване на околната среда; б) принцип на предпазването, изразяващ се в предприемането на превантивни мерки и в случаите на недостатъчно научни данни и знания за вредоносните последици от определени дейности върху околната среда<sup>26</sup>; в) принцип „замърсителят плаща“; и г) принцип на участие на обществеността във вземането на управленски решения и достъп на обществеността до правосъдие по екологични въпроси<sup>27</sup>. Същевременно в друга своя публикация тези автори отбелязват факта, че понастоящем в световен мащаб са приети около 30 000 правни акта (на национално и международно равнище – бел. авт.) в областта на опазване на околната среда, поради което се налага обособяването на общи правни принципи в областта на екологичното право, които да обобщават („консолидират“) разпоредбите на това увеличаващо се количество правни актове. Фактически те изтъкват значението на правните принципи като обобщаващи и насочващи нормотворчеството в областта на опазването на околната среда<sup>28</sup>.

В екологоправната литература на бившия СССР и на Руската федерация понастоящем, разглежданата проблематика е анализирана на много добро равнище, тъй като отделните автори не само разглеждат характерните особености на принципите на екологичното право, но някои от тях формулират и дефиниция на това правно понятие. Така напр. в екологоправната литература на бившия СССР редица автори изтъкват различни характеристики на принципите на екологичното право, отбелязвайки напр. че те са: основа на правотворческата дейност (А. Шестерюк)<sup>29</sup>; „основополагащи начала“ във „взаимоотношенията“ между субектите на правото в областта на опазване на околната

---

<sup>26</sup> Авторите отбелязват, че по същество това не е принцип на екологичното право, а правно средство за опазване на околната среда с превантивен характер, но те го предлагат като отделен принцип от посочения предходен принцип, поради някои по-съвременни тенденции и възгледи в подходите за опазване на околната среда – Ibidem, 21 - 22. Съдържанието на идеята, залегнала в предлагания от авторите принцип, накратко може да се опише така: ако поради „неопределеност“, както се изразяват тези автори, или недостиг на съвременни научни знания и данни относно вредоносните последици върху околната среда от определен вид дейност, по-добре е да се предприемат някакви превантивни мерки, отколкото да не се предприеме нищо за защита на околната среда. По мое мнение и в тези случаи става дума за друг принцип на екологичното право, отбелязан по-горе като „принцип на предотвратяването (превенцията)“, а не за отделен от него принцип с наименование „принцип на предпазването“.

<sup>27</sup> Ibidem, 20 – 24.

<sup>28</sup> Вж. **Kiss, A., D. Shelton.** International Environmental Law. Ardsley-on-Hudson (New York), Transnational Publishers, Inc., 1991, p. 107.

<sup>29</sup> Вж. **Шестерюк, А.** Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. Ленинград, Издательство Ленинградского университета, 1984, с. 48.

среда (В. Петров)<sup>30</sup>; вид правни норми, определящи съдържанието на другите правни норми в областта опазване на околната среда (В Яковлев)<sup>31</sup>; вид правни норми, които оказват „обратно въздействие върху екологичните обществени отношения чрез другите правни норми (В. Якушев)<sup>32</sup>; вид правни норми, които се отразяват в другите правни норми на определени правни институти (О. Колбасов)<sup>33</sup>; и др. При дефинирането на правното понятие „принцип“ в областта на поземленото право като подотрасъл на екологичното право, В. Якушев отбелязва, че това е „ръководна идея, отразяваща съществуващите свойства на обществените явления и обществените отношения, направляваща поведението на хората в съответствие с обективната закономерност на историческото развитие“<sup>34</sup>, а В. Петров изтъква, че „принципите на правната защита на природата в СССР“ са „закрепените в нормите на правото основни положения, определящи целите и задачите, формите и методите, редът и условията на природозащитната дейност“ на държавата, юридическите и физическите лица, както и участието на СССР в международните договори в тази област<sup>35</sup>.

В съвременната руска екологоправна литература разглежданата проблематика е изследвана по-детайлно от М. Бринчук. В учебника си по екологично право от 2009 г. той отбелязва, от една страна, че от принципите на екологичното право трябва да се ръководят всички правни субекти на Руската федерация – участници в екологичните отношения, а от друга страна, подчертава, че принципите на руското екологично право са вид правни норми, които или изрично са закрепени в нормативен акт като „норми-принципи“, или се извличат „при анализа на правните норми“ (т. е. извличат се от правните норми в резултат на тълкувателна дейност от юриспруденцията – бел. авт.)<sup>36</sup>. Същият автор е посветил на принципите на екологичното право и своя монография от 2013 г. Изтъквайки значението на принципите на правото, вкл. на екологичното, като специфичен регулатор на обществените отношения в съответната област, „обединяващи“ другите правни норми и определящи насоката на правотворчеството и правоприлагането, той дефинира правното понятие „принцип на правото“, с оглед на относимостта му и към екологичното право, като: „основополагащи изходни положения, обуславящи и определящи юридически значимите

---

<sup>30</sup> Вж. Природноресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Москва, Юридическая литература, 1988, 17 – 18. Становището на В. Петров е цитирано от разработената от него глава първа на този учебник, озаглавена „Предмет и система правового регулирования взаимодействия общества и природы в СССР“.

<sup>31</sup> Вж. Яковлев, В. Экологическое право. Кишинев, Штиинца, 1988, с. 35.

<sup>32</sup> Вж. Якушев, В. Метод и принципы регулирования земельных отношений. – Правоведение. Ленинград, 1961, № 4, с. 80.

<sup>33</sup> Вж. Колбасов, О. Предмет и система водного законодательства. – Правоведение. Ленинград, 1971, № 3, с. 91.

<sup>34</sup> Вж. Якушев, В. Цит. съч., с. 80.

<sup>35</sup> Вж. Петров, В. Проблемы эколого-правовой терминологии. – В: Правовые проблемы экологии. Москва, АН СССР – ИНИОН, 1980, с. 117.

<sup>36</sup> Вж. Бринчук, М. Экологическое право. Москва, Городец, 2009, с. 49.



подходи в регулирането на обществените отношения, съдържащи въздействието на правото върху тези отношения, които са критерии за неговото научнообосновано формиране и реализация при изпълнението на правомощията на субектите на правото<sup>37</sup>. Интерес предизвиква мнението на този автор, че в ситуацията на съвременна цивилизационна (вкл. екологична – бел. авт.) криза, свързана с духовния упадък на човечеството, нравствените аспекти на принципите на правото (вкл. екологичното – бел. авт.) могат да бъдат „съществен ресурс за преодоляването на тази криза“<sup>38</sup>. Необходимо е да се отбележи обстоятелството, че в чл. 3 от Закон № 7 от 10.01.2002 г. на Руската Федерация за опазване на околната среда<sup>39</sup> (т.е. в разпоредба на закон на федерално равнище – бел. авт.) са изброени 24 „основни принципи на опазването на околната среда“ (т. е. отраслови принципи на руското екологично право – бел. авт.), върху които трябва да се базира „стопанската и друга дейност“ на правните субектите на Руската федерация<sup>40</sup>. Анализирайки тази разпоредба, М. Бринчук е формулирал свои 22 принципа на руското екологично право<sup>41</sup>. Той смята, че реализацията на предложените от него принципи ще спомогне, от една страна, за преодоляването на екологичната криза на съвременното общество, а, от друга страна, за изграждането на „цивилизовано отношение към природата“ в бъдеще<sup>42</sup>. Следва да се отбележи и още едно становище на М. Бринчук, което има, по мое мнение, важно методологическо значение и за нашата правна доктрина. Според него принципите на екологичното право трябва да се базират на постиженията на общата теория на правото, на екологоправната доктрина, на конституционни положения, на методологията на развитието на този отрасъл и на „положенията на екологичното законодателство“<sup>43</sup>. Смятам, че трябва да се обърне особено внимание на предлаганата от него връзка между доктрината по общата теория на правото и доктрината на съответния правен отрасъл (в случая – екологичното право), в смисъл на въздействие на доктрината по общата теория на правото при употребата на основни правни понятия, каквото в случая е принцип на правото, с оглед на съдържанието им, при използването им в отрасловата правна доктрина. В руската отраслова правна доктрина това въздействие е силно и дава

<sup>37</sup> Вж. **Бринчук, М.** Принципы экологического права. Москва, Юрлитинформ, 2013, с. 5.

<sup>38</sup> Пак там, с. 6 и 9.

<sup>39</sup> Обн., Собрание законодательства Российской Федерации, бр. 2 от 2002 г., изм. и доп.

<sup>40</sup> В чл. 3 от първоначално приетия Закон на Руската Федерация за опазване на околната среда в 1991 г., в сила от 03.03.1992 г. (обн., Российская газета. Москва, 03.03.1992 г.), отменен от действащия понастоящем закон от 2002 г., посочен по-горе, са изброени само 5 принципа на опазването на околната среда. Следователно руският законодател е уредил в действащият понастоящем закон близо 5 пъти повече по брой принципи. Очевиден е стремежът на съвременния руски законодател към увеличаване броя на основните насоки на правна уредба на обществените отношения в разглежданата област.

<sup>41</sup> Вж. **Бринчук, М.** Принципы экологического права, с. 24 – 106.

<sup>42</sup> Пак там, с. 106.

<sup>43</sup> Пак там, с. 10.

отражение върху възгледите на отделните автори – представители на съответната отраслова правна доктрина<sup>44</sup>, вкл. и в областта на екологичното право. Ето защо, в резултат на този кратък обзор на горепосочените становища може да се направи констатацията, че както в съветската, така и съвременната руска екологична правна литература господства становището, че принципите на екологичното право, респ. на неговите подотрасли, са вид правни норми, които имат ръководно значение за правотворчеството и правоприлагането. Тъй като в руската правна доктрина по обща теория на правото и понастоящем е господстващо становището за правните принципи като вид правни норми, това обстоятелство е оказало влияние и върху развитието на правната им доктрина по екологично право.

В австрийската правна доктрина също е лансирано схващането за принципите на екологичното право като вид правни норми. Така например М. Гейстлингер изтъква, че принципът на предпазването е уреден в международноправни норми, фигуриращи както в международни споразумения – източници на международното екологично право, така и в правни актове на ЕС в областта на опазването на околната среда, атомната енергетика и хранително-вкусовата промишленост<sup>45</sup>.

### **III. Общите принципи на българското екологично право по Закона за опазване на околната среда**

Известно е, че правните принципи имат няколко разновидности. Принципите, залегнали в КРБ са общи за цялата правна система и на общо основание важат и за екологичното право като нейн отрасъл. Също така спрямо екологичното право са приложими някои междуетраслови принципи, напр. уредени в АПК, ГПК и НПК, доколкото става дума за административни или съдебни спорове в областта на опазването на околната среда. В контекста на пряката им приложимост в законодателството на страните-членки на ЕС, в българското екологично право са приложими и общите принципи на европейското екологично право, изрично уредени в чл. 191, пар. 2, изр. 2 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС - ОВ С 83, 30.03.2010 г.). Става дума за 4 принципи, а именно: предпазване, превенция, приоритетно отстраняване на замърсяването на околната

<sup>44</sup> Като пример в тази насока може да се посочи и съветската доктрина по аграрно право, в която също преобладава становището за принципите на аграрното право като вид правни норми, имащи ръководна и регулативна функция, които се формират в рамките на аграрната политика – вж. напр. **Быстров, Г.** Принципы советского аграрного права. – Правоведение. Ленинград, 1984, № 5, 96 – 97.

<sup>45</sup> Вж. **Geistlinger, M.** Nuclear Power Plants and Environmental Security. – Studies on International Law. Sofia, 2013, Vol. 8, 130 – 135.

среда при източника, и „замърсителят плаща“<sup>46</sup>. Освен горепосочените видове принципи, българското екологично право като отрасъл на правната ни система има и свои специални (специфични) принципи. Те, от своя страна, биват две разновидности: а) общоотраслови („общии“), уредени в чл. 3 от ЗООС, отнасящи се до опазването на околната среда като цяло и важащи за всичките му подотрасли (напр. въздушно, водно, поземлено, горско, ловно, риболовно и др.), и б) „подотраслови“, които са специфични за съответния подотрасъл на екологичното право, уредени в специалното екологично законодателство, регулиращо опазването на отделните компоненти на околната среда или отделни дейности, оказващи значително въздействие върху състоянието на околната среда. По-нататък, във връзка с целите на настоящото изследване, вниманието ще бъде насочено само към общите принципи на българското екологично право по чл. 3 от ЗООС.

Преди всичко трябва да се изтъкне фактът, че чл. 3 от ЗООС е новела за нашето екологично законодателство. Заслужава подкрепа инициативата на законодателя за пръв път в историческото развитие на българското екологично законодателство да направи опит за изрично формулиране на общоотраслови („общии“) принципи на екологичното ни право в един общ закон в областта на опазването на околната среда. Дискусионен е обаче, въпросът, дали крайният резултат от тази инициатива се оказа сполучлив през 2002 г., когато бе приет действащият понастоящем ЗООС както от методологична, така и от правно-техническа гледна точка. За да се отговори на този въпрос е необходимо първоначално да бъде очертана накратко историческата ситуация при приемането на този закон. Тя беше свързана с интензивни преговори на страната ни с Комисията на ЕС с цел постигането на пълноправно членство в ЕС колкото е възможно по-скоро. Във връзка с това И. Керемедчиев с основание отбелязва, че при изброяването на принципите на „опазването на околната среда“ в чл. 3 от ЗООС, „прави впечатление въвеждането в текста на закона на основните принципи, залегнали в европейските директиви“<sup>47</sup>. От изтъкнатото

---

<sup>46</sup> Вж. за повече подробности относно тези принципи, напр. **Кремер, Л.** Европейско право на околната среда. С., Сиела, 2008, с. 77 – 96, където авторът причислява към тези 4 принципи и още 2 принципа, а именно на субсидиарността (чл. 5 от Договора за Европейски съюз – ОВ С 83, 30.03.2010 г.) и на „интеграцията“, т. е. включването на изискванията за опазване на околната среда в другите видове политика на ЕС (чл. 11 от ДФЕС); **Кремер, Л., Г. Винтер.** Екологическо право Европейского союза. Москва, Городец, 2007, с. 28 – 31, където двамата автори причисляват принципа на интеграцията към изрично изброените 4 принципи по чл. 191, ал. 2 от ДФЕС; **Матисен, П.С.Р.Ф.** Европейско право: Въведение. 8. прераб. и доп. изд. С, Сиела, 2007, с. 664 – 665; **Пенчев, Г.** Сближаване на българското с европейското право по опазване на околната среда в нейната цялост. С., НИКЕ-НТ-89, 2006, с. 27 – 28; **от него.** Екологичната политика на Европейския съюз: предизвикателства за България при присъединяването. – Търговско право. С., 2006, № 6, с. 71 – 72; **Hey, C.** The Environmental Legislation of the European Union. Brussels, Friends of the Earth-Europe, 1995, p. 9 – 11; **Jans, J.** European Environmental Law. London, Kluwer Law International, 1995, p. 19 – 32; **Johnson, S., G. Corcelle.** The Environmental Policy of the European Communities. London, Kluwer Law International, 1995, p. 14 – 15; **Kramer, L.** E.C. Treaty and Environmental Law. London, Sweet & Maxwell, 1998, p. 63 – 78.

<sup>47</sup> Вж. Закон за опазване на околната среда: Коментар от Иван Керемедчиев юрист в Министерството на околната среда и водите, с. 6.

е видно, че с тази разпоредба на ЗООС, актуалният към 2002 г. законодател се е стремил по-скоро да демонстрира сближаване на българското с европейското екологично право, отколкото да формулира специфични отраслови принципи на българското екологично право, базирани както на законодателните ни традиции, така и на съвременното развитие на екологията като наука. По мое мнение този законодателен подход методологически е неправилен и следва да бъде изоставен за в бъдеще по следните причини: а) изричното формулиране на принципи на екологичното ни право в разпоредби на ЗООС е трудна, важна и отговорна задача, която изисква по-продължителна по време и задълбочена научна и обществена дискусия, поради по-голямата им значимост от- и ръководен характер спрямо обикновените екологични норми; б) сближаването на българското с европейското екологично право можеше да се формулира само в един принцип, вместо да се изброяват няколко принципа в тази насока, базирани на идеи, залегнали в директиви на ЕС, още повече, че вторичното екологично законодателство на ЕС се развива изключително динамично; в) прибързаното формулиране на принципите, изброени в чл. 3 от ЗООС, създава риск от недобра редакция на някои от тях в правно-техническо отношение. От горепосоченото може да се направи констатацията, че положителната инициатива на актуалния към 2002 г. законодател за формулиране и изброяване на принципи на българското екологично право не се оправда със сполучлив краен резултат главно по чисто методологически причини. Друга особеност на историческата ситуация, при която се разработваше проекта за този закон и която също трябва да се има предвид при изтъкването на такъв краен резултат е обстоятелството, че горепосоченият закон беше приет след провеждането на парламентарни избори в 2001 г., свързани с промяна в парламентарно представените политически партии и коалиции, обособяващи съответното политическо мнозинство в парламента. Това е нормална ситуация след провеждането на парламентарни избори у нас, но в тази насока М. Славова с основание отбелязва, че „икономическата и политическата нестабилност, честите промени на централните държавни органи и политическите мнозинства с противоречива идеологическа принадлежност, не са най-подходящата атмосфера за извеждане и деклариране на правни принципи“<sup>48</sup>.

Преди всичко е необходимо да се изтъкне обстоятелството, че в чл. 3 от ЗООС са изброени изрично и лимитативно 11 принципа на „дейността по опазване на околната среда“, които ще бъдат разгледани по-долу.

---

<sup>48</sup> Вж. Славова, М. Принципи на административното право. С., Сиби, 2002, с. 33; от нея. За принципите на административното право - Юридически свят. С., 2002, № 2, с. 125.

*Принципът на устойчивото развитие* (т. 1) има своята научно обоснована международноправна основа. През 1983 г. по инициатива на Генералния секретар на ООН беше сформирана комисия от изтъкнати учени- еколози, оглавявана от тогавашната министър-председателка на Норвегия г-жа Гро Харлем Брунтланд. Комисията носеше наименованието „Международна комисия за опазване на околната среда и за развитието“, наричана още „Комисията Брунтланд“ и имаше за задача да изготви доклад за състоянието на околната среда в световен мащаб, придружен с препоръки към участниците в предвидената за провеждане и впоследствие проведена в 1992 г. Втора конференция на ООН по околната среда и развитието в гр. Рио де Жанейро, Бразилия. Докладът на тази комисия беше изготвен в 1987 г. и озаглавен „Нашето общо бъдеще“<sup>49</sup>. В него беше обоснована концепцията за „устойчивото развитие“ като своеобразен оптимален вариант за икономическо развитие, отчитащо изискванията за опазване на околната среда. Съдържанието на тази концепция в доклада на горепосочената комисия беше очертано като такова развитие, „при което се задоволяват потребностите на настоящето, без да се излага на рискове възможността на бъдещите поколения да задоволяват своите собствени потребности“<sup>50</sup>. Тази концепция е включена и в един международен документ, приет на горепосочената конференция на ООН в 1992 г., който няма задължителна юридическа сила и е озаглавен „Декларация по околната среда и развитието“, която съдържа принципи с препоръчителен характер за страните-участнички в конференцията. Принцип 4 от тази Декларация гласи, че за постигането на устойчиво развитие опазването на околната среда трябва да бъде съставна част от процеса на развитието и не може да се разглежда откъсната от него. Нашият законодател предвидливо започна изброяването на принципите на екологичното ни право именно с принципа на устойчивото развитие в чл. 3 от ЗООС, за да демонстрира, от една страна, съпричастността на Република България в глобалното международно сътрудничество по опазване на околната среда, а от друга страна, да прокламира желанието си този принцип, чийто генезис практически е в международното екологично право, да бъде основополагащ в дейността по опазване на околната среда и в нашата страна. Следва да бъде подкрепен и подходът на законодателя да дефинира правното понятие „устойчиво развитие“ в ЗООС. Съгласно § 1, т. 50 от ДР на ЗООС, „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

<sup>49</sup> Вж. Нашето общо бъдеще: Международна комисия за опазване на околната среда и за развитие. С., ДИ „Д-р Петър Берон“, 1989, 356 с.

<sup>50</sup> Пак там, с. 56.

обществото: а) постигане на икономическо развитие, осигуряващо нарастващ жизнен стандарт; б) опазване и подобряване на околната среда сега и в бъдеще<sup>51</sup>.

Концепцията за устойчивото развитие като съдържание на правния принцип за устойчивото развитие обаче, е подложена на основателна критика от руския учен юрист-еколог М. Бринчук. Според него тази концепция отразява само материалните аспекти, само материалните фактори на икономическото и социалното развитие при отчитане на екологичните изисквания, като в нея не са взети предвид духовните фактори и аспекти на това развитие<sup>52</sup>. И действително, ако не се вземат предвид в тази концепция и съответно в този правен принцип именно духовните аспекти на развитието на нашата цивилизация, съвременното човечество няма да избегне екологичната криза<sup>53</sup>, защото тя в крайна сметка е детерминирана от духовния упадък на човечеството, на който сме свидетели понастоящем. Във връзка с това този автор изтъква и интересната идея за бъдещото човечество като „духовно-екологична цивилизация“ с цел преодоляване на различните видове кризи на съвременността<sup>54</sup>. По мое мнение, горепосочените идеи и констатации на М. Бринчук в разглежданата насока трябва да бъдат подкрепени, поради което, *de lege ferenda* смятам, че съдържанието на правното понятие „устойчиво развитие“ трябва да бъде предефинирано в § 1, т. 50 от ДР на ЗООС, като в него се включат и духовните аспекти на това развитие.

*Принципът на предотвратяване и намаляване на риска за човешкото здраве* (т. 2) се отнася до предприемането на превантивни правни мерки за опазване на околната среда с основна цел защита на човешкото здраве. Като правно-техническа слабост на тази разпоредба на чл. 3 от ЗООС може да се отбележи обстоятелството, че в нея трябваше да се добави и рискът за състоянието на околната, тъй като човешкото здраве по същество е зависимо от състоянието на компонентите на околната среда. Могат да бъдат изтъкнати три важни правни средства с превантивен характер за опазване на околната среда в разглежданата насока по този закон, а именно: а) оценка на въздействието върху околната

---

<sup>51</sup> 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: Международна комисия за опазване на околната среда и за развитие, с. 56 – 59; **Нам, К.** Ландшафтна екология. С., Фондация „Национална и международна сигурност“, 2013, с. 182 – 186; **Бринчук, М.** Екологическо право, с. 53; **от него.** Принципы экологического права, с. 61 – 63; **от него.** Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития. – Государство и право. Москва, 2014, № 10, с. 15 – 24.

<sup>52</sup> Вж. **Бринчук, М.** Концепция устойчивого развития как методологическая основа цивилизационного развития, с. 18.

<sup>53</sup> Пак там, с. 19, където авторът отбелязва още и обстоятелството, че за да оцелеем като цивилизация в контекста на очертаващата се екологична криза, ние трябва да изменим в положителна, духовна посока, начинът ни на мислене.

<sup>54</sup> Пак там.

среда (ОВОС) (чл. 81 – 83 и чл. 92 - 102)<sup>55</sup>; б) екологична оценка (ЕО) (чл. 81 - 91)<sup>56</sup>; и в) право на информация за околната среда (чл. 17 - 31)<sup>57</sup>.

*Принципът на предимство на предотвратяването на замърсяването пред последващото отстраняване на вредите, причинени от него* (т. 3) не е последователно проведен в ЗООС. Липсва самостоятелен раздел в глава първа „Общи положения“ на този закон, където би трябвало да бъде отразен този приоритет. Само логическото тълкуване на някои от разпоредбите на ЗООС, разпръснати в отделни негови глави и раздели, биха могли да ни доведат до извода, че практически те са свързани с този принцип, а като примери биха могли да се посочат: а) задължението за собствениците и ползвателите на поземлени имоти да вземат „мерки за предотвратяване на вредни изменения, застрашаващи почвата“ (чл. 41); б) задължението за собствениците и ползвателите на подземни и надземни мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура да ги поддържат в техническа изправност и да не допускат замърсяване или друго вредно изменение на почвата около тях (чл. 42, ал. 1); в) задължението за собствениците и операторите на депа за отпадъци, включително хвостохранилища, сгуроотвали и други, както и на съоръжения за съхраняване на отпадъци и/или опасни химични вещества и смеси да ги организират и експлоатират по начин, който изключва замърсяване или увреждане на почвата и другите компоненти на околната среда (чл. 44); г) общо задължение опазването и използването на естествения ландшафт да се осъществяват по начин и със средства, недопускащи вредно въздействие, необратими изменения и/или увреждане на неговите елементи (чл. 51, ал. 3); д) разработването на стратегии и програми за околната среда (чл. 75 - 80); е) правните мерки за предотвратяване на големи аварии с опасни вещества (чл. 103 – 116); ж) издаването на комплексни разрешителни за изграждането и експлоатацията на нови и експлоатацията на действащи инсталации и съоръжения за категориите промишлени дейности по приложение № 4 към закона (чл. 117 - 129); и др.

*Принципът на участие на обществеността и прозрачност в процеса на вземане на решения в областта на околната среда* (т. 4) има за свой генезис международното екологично право и по-специално един международен многостранен договор, с участието на Република България, а именно Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на

<sup>55</sup> Вж. за повече подробности Пенчев, Г. Екологично право. Обща част, с. 128 – 146 и цитираната там литература.

<sup>56</sup> Вж. за повече подробности Пак там, с. 147 – 159.

<sup>57</sup> Вж. за повече подробности Пак там, с. 160 – 174.

околната среда (Орхус - Дания, 25.06.1998 г.), наричана още „Орхуска конвенция“<sup>58</sup>. ЗООС съдържа редица разпоредби, свързани с участието на обществеността във вземането на управленски решения по опазване на околната среда. Могат да бъдат изтъкнати две основни форми на такова участие: а) включване на представители на неправителствени и научни организации в консултативни органи към министри и ръководители на ведомства (по арг. от чл. 12 от ЗООС)<sup>59</sup>; и б) участие в процедури по вземане на управленски решения, свързани с определени дейности по опазване на околната среда, напр. обществени обсъждания на доклади за ОВОС (чл. 97), обществени обсъждания на стратегии, планове, програми и проекти на разрешителни (напр. чл. 75, ал. 3, чл. 79, ал. 3, чл. 90, ал. 2, т. 4 и по арг. от чл. 122а, ал. 5), и др.<sup>60</sup>.

*Принципът на информираност на гражданите за състоянието на околната среда* (т. 5) има за свой произход както европейското екологично право<sup>61</sup>, така и международното екологично право с оглед на горепосочената Орхуска конвенция. Същевременно в тази насока е продължена традицията за правна уредба на информацията за състоянието на околната среда по чл. 8 – 15 от отменения ЗООС от 1991 г. (ДВ, бр. 86 от 1991 г., изм. и доп. - отм., бр. 91 от 2002 г.). Този принцип е реализиран чрез разпоредбите на глава втора „Информация за околната среда“ на ЗООС (чл. 17 - 31).

*Принципът „замърсителят плаща за причинените вреди“* (т. 6) е редактиран твърде несполучливо с оглед на действителното му съдържание, което се влага в европейското екологично право и в националното законодателство на развитите държави, вкл. страните-членки на ЕС, където наименованието му е по-лаконично – „замърсителят плаща“, но с по-широко съдържание. Така както е редактиран в чл. 3, т. 6 от ЗООС, този принцип обхваща само гражданската отговорност за вреди, причинени на околната среда, а това може да се окаже като твърде погрешен подход на законодателя, несъответстващ на съдържанието на принципа „замърсителят плаща“ по чл. 191, пар. 2, изр. 2 от ДФЕС. По-правилната формулировка на този принцип, която трябваше да залегне в посочената разпоредба на

<sup>58</sup> Тази конвенция е ратифицирана е от Република България със закон от 2.10.2003 г. (ДВ, бр. 91 от 2003 г.). Тя е в сила за нашата страна от 16.03.2004 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 33 от 23.04.2004 г. Към нея фигурират 2 приложения (анекси), озаглавени както следва: Анекс I. Списък на дейностите, посочени в член 6, параграф 1 (а); Анекс II. Арбитраж. Изменения и допълнения на конвенцията са приети в Алмати, Казахстан на 27.05.2005 г., които са ратифицирани от Република България със закон от 23.02.2007 г. (ДВ, бр. 20 от 2007 г.), но още не са в сила за нашата страна. ЕС също се присъедини към тази конвенция с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17.02.2005 г. относно утвърждаване, от името на Общността, на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (ОВ L 124, 17.05.2005 г.).

<sup>59</sup> Вж. за повече подробности, **Пенчев, Г.** Екологично право. Обща част, с. 108.

<sup>60</sup> Вж. за повече подробности, Пак там, с. 109 - 111.

<sup>61</sup> Вж. действащата тогава Директива 90/313/ЕИО на Съвета от 7.06.1990 г. относно свободата на достъпа до информация за околната среда (ОВ L 158, 23.06.1990 г.), отменена от действащата понастоящем Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28.01.2003 г. относно достъпа на обществеността до информация за околната среда, и за отмяна на Директива на Съвета 90/313/ЕИО (ОВ L 41, 14.02.2003 г.).



ЗООС и която е адекватна не само на европейското екологично право, но и на международното екологично право<sup>62</sup>, е „замърсителят плаща“, защото тя обхваща два вида юридическа отговорност: а) гражданската отговорност за вреди на околната среда; и б) екологоправната имуществена отговорност на юридическите лица за причинено от тях наднормено замърсяване на компонентите на околната среда, която е различна от гражданската отговорност и се налага за нарушаване на нормативно установен режим, свързан с качествено състояние на компонентите на околната среда, т. е. за самото наднормено замърсяване на компоненти на околната среда (чл. 69 – 69в от ЗООС)<sup>63</sup>. При сегашната редакция на т. 6 на чл. 3 от ЗООС, горепосоченият принцип е реализиран в разпоредбите на чл. 170 – 172 от ЗООС.

*Принципът на съхраняване, развитие и опазване на екосистемите и присъщото им биологично разнообразие* (т. 7) можеше да бъде редактиран по-лаконично, като напр. „опазване на екосистемите и биологичното им разнообразие“, защото думата „опазване“ има по-широко съдържание, което включва в себе си „съхраняването“, а думата „развитие“ в случая не беше необходима, поради по-скоро икономическото ѝ съдържание. Основното внимание в съдържанието на този принцип е насочено към биологичното разнообразие на екосистемите, поради което може да се посочи обстоятелството, че неговата реализация е фокусирана главно в разпоредбите на раздел V „Опазване и ползване на биологичното разнообразие“ към глава трета „Опазване и ползване на компонентите на околната среда и управление на отпадъците“ на ЗООС (чл. 51 - 54).

*Принципът на възстановяване и подобряване на качеството на околната среда в замърсените и увредените райони* (т. 8) не е реализиран на задоволително равнище в закона. За целта беше необходимо обособяването на самостоятелен раздел в глава трета от закона, посветен специално на правните мерки за опазване на околната среда в тези райони, които по същество могат да се обозначат като „екологично застрашени райони“ или „райони с влошено състояние на околната среда“. А това също е показател за незадоволителна правна техника при разработването на текста на ЗООС. Само чрез логическо тълкуване бихме могли да посочим някои правни мерки, чрез които може да бъде реализиран този принцип, а именно: а) задължение за лицето, което е причинило вредни изменения на почвата да възстанови за своя сметка състоянието ѝ, предхождащо

---

<sup>62</sup> Вж. напр. чл. 2 от Конвенцията за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния (Женева, 13.11.1979 г.), която е ратифицирана от Република България с Указ на Държавния съвет № 332 от 19.02.1981 г. (ДВ, бр. 16 от 1981 г.). Тя е в сила за нашата страна от 16.03.1983 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 45 от 16.05.2003 г.

<sup>63</sup> Вж. напр. Пенчев, Г. Екологично право. Обща част, с. 120 – 122; от него. Фирмите като субект на имуществена отговорност за замърсяване на водите в Република България. – Проблеми на морското право. С., 1991, Т. 28, с. 29 – 30.

увреждането (чл. 42, ал. 1); б) задължение за Министерския съвет с наредба да уреди инвентаризацията и проучванията на площи със замърсена почва, необходимите възстановителни мерки и поддържането на реализираните възстановителни мероприятия (чл. 44а)<sup>64</sup>; в) общо задължение за възстановяване и/или рекултивация на нарушените терени при проучването и ползването на земните недра (чл. 46, т. 4); г) разработване на стратегии и програми за околната среда (чл. 75 - 80); и др.

*Принципът на предотвратяване на замърсяването и увреждането на чистите райони и на други неблагоприятни въздействия върху тях* (т. 9) не е добре редактиран, фразата можеше да бъде по-лаконична и по-ясно формулирана. По-добре щеше да бъде например, този принцип да бъде формулиран така: „предотвратяване на замърсяването и увреждането на околната среда“. Изтъкването на думите „чистите райони“ беше пресилено и излишно като се има предвид общата глобална тенденция към влошаване на състоянието на околната среда в контекста на изменението на климата, презграничното замърсяване на нейните компонентни и разрушаването на озоновия слой<sup>65</sup>, които неминуемо се отразяват и в нашата страна. Освен това думите „неблагоприятни въздействия върху тях“ също са излишни, защото тези въздействия по същество се включват в обхвата на замърсяването и увреждането на околната среда. И за този принцип важи отбелязаното по-горе относно незадоволителната правна техника и необходимостта от обособяването на самостоятелен раздел в глава трета от закона, посветен специално на правните мерки, в случая - за предотвратяване на замърсяването и увреждането на околната среда в тези райони. Също подобно на предходния принцип само чрез логическо тълкуване бихме могли да посочим някои правни мерки, в случая обаче - с превантивно значение, чрез които той може да бъде реализиран, а именно: а) ОВОС; б) екологична оценка; в) право на информация за околната среда; г) разработване на стратегии и програми за околната среда; д) предотвратяване на големи аварии с опасни вещества; е) издаване на комплексни разрешителни за изграждането и експлоатацията на нови и експлоатацията на действащи инсталации и съоръжения за категориите промишлени дейности по приложение № 4 към закона; ж) принудителни административни мерки с превантивен характер (чл. 158, т. 3); и др.

*Принципът на интегриране на политиката по опазване на околната среда в секторните и регионални политики за развитие на икономиката и обществените*

---

<sup>64</sup> Вж. Наредба за инвентаризацията и проучванията на площи със замърсена почва, необходимите възстановителни мерки, както и поддържането на реализираните възстановителни мероприятия, приета с Постановление № 30 на Министерския съвет от 6.02.2007 г. (ДВ, бр. 15 от 2007 г. – в сила от 17.08.2007 г.).

<sup>65</sup> Вж. Saving Our Planet: Challenges and Hopes. Nairobi, UNEP, 1992, р. 175, където Програмата на ООН по околната среда като орган на Общото събрание на ООН, е направила констатацията, че въпреки усилията на национално и международно равнище за опазване на околната среда, нейното състояние продължава да се влошава.

*отношения* (т. 10) има за произход първичното европейско право (чл. 11 от ДФЕС), а неговата реализация трябва да се търси в разпоредбата на чл. 9 от ЗООС<sup>66</sup>. Необходимо е да се отбележи обаче, че от правно-техническа гледна точка този принцип не е добре редактиран. Недоумение буди, от една страна, разграничаването на „икономиката“ и „обществените отношения“ като обекти на развитие в рамките на определена политика, защото развитието на обществените отношения е по-широко понятие и включва и икономическото развитие, а от друга страна, употребата на чуждицата „секторните“ вместо българската дума „отрасловите“. Освен това, ноторно е че един принцип на правото се отнася обикновено до комплекс, до група от обикновени правни норми, които са призвани да го реализират, да го приложат<sup>67</sup>. Във връзка с това буди недоумение и обстоятелството, че този принцип е реализиран само в чл. 9 от ЗООС, вместо да се съставят повече на брой разпоредби именно за тази цел.

*Принципът на достъп до правосъдие по въпроси, отнасящи се до околната среда* (т. 11), подобно на принципа по т. 4 на чл. 3 от ЗООС, също е свързан с присъединяването на Република България към Орхуската конвенция и следователно има международноправен генезис. Неговото съдържание е свързано със субективното право на българските граждани на достъп до правосъдие по въпроси, отнасящи се до околната среда, напр. в контекста на правните им възможности за оспорване на незаконосъобразни индивидуални административни актове по съдебен ред в тази област. Като примери за реализация на този принцип в ЗООС могат да се посочат правните възможности на „заинтересованите лица“ за обжалване на решението на компетентния административен орган: а) по ОВОС (чл. 99, ал. б); б) за одобряване или неодобряване на доклада за безопасност на оператора на предприятието и/или съоръжение с висок рисков потенциал (чл. 116в); в) за издаване, отказ, изменение, актуализиране или отмяна на комплексно разрешително (чл. 127, ал. 2); и др. Същевременно реализацията на този принцип е свързана и с реализацията на два основни принципи на административния ни процес, уредени в АПК, а именно „равенство“ (чл. 8) и „достъпност, публичност и прозрачност“ (чл. 12).

---

<sup>66</sup> Съгласно чл. 9 от ЗООС, „Държавната политика по опазване на околната среда се интегрира в секторните политики – транспорт, енергетика, строителство, селско стопанство, туризъм, промишленост, образование и други, и се осъществява от компетентните органи на изпълнителната власт.“

<sup>67</sup> Вж. напр. **Сталев, Ж.** Цит. съч., с. 79.

## Заклучение

Накрая, в резултат на разгледаната правна уредба и доктринални становища в нашата и чуждестранната правна литература, могат да бъдат направени някои по-общии изводи и препоръки *de lege ferenda*.

1. Разпоредбите на чл. 3 от ЗООС, в които изрично са изброени 11-те принципи на българското екологично право не са формулирани сполучливо. В тях не са отразени някои традиции в развитието на нашето екологично законодателство, както и съвременните постижения на екологията като наука, базирани на комплексния подход в изследването на екосистемите и управлението на дейности по опазване на околната среда. Освен това те страдат и от редица слабости в правно-техническо отношение, посочени по-горе. Във връзка с това, смятам че *de lege ferenda* чл. 3 от ЗООС трябва бъде изменен и да придобие следната редакция: „Чл. 3. Опазването на околната среда се основава на следните принципи: 1. Устойчиво развитие; 2. Информирание на гражданите за състоянието на околната среда; 3. Научна обосновааност на управленските решения по опазване на околната среда; 4. Комплексен подход в правното регулиране обществените отношения по опазване на околната среда; 5. Предотвратяване на замърсяването или увреждането на околната среда; 6. Приоритет на екологичните пред икономическите интереси на обществото; 7. Сближаване на българското законодателство с правото на Европейския съюз“. Тази формулировка отчита непосредствената приложимост в нашето екологично законодателство на чл. 191, пар. 2, изр. 2 от ДФЕС.

2. В екологоправната доктрина у нас и в чужбина господства понастоящем концепцията за принципите на екологичното право като особен вид правни норми. Тя отразява преди всичко материалният позитивноправен компонент в юридическото съдържание на принципите на правото. Тази концепция обаче, трябва да отчита и включва в това съдържание и нематериалният (метафизичен, духовен) компонент на тези принципи, изразяващ се в ръководната идея, въплътена в тези особени правни норми. Именно с това съчетание на материалното и духовното в тези правни принципи по-точно може да се изрази тяхната правна същност.

3. Принципите на екологичното право имат не само правна, но и голяма нравствена значимост. Те могат да допринесат и за екологичното възпитание и повишаването на екологичното съзнание на подрастващите поколения, ако например бъдат включени по подходящ начин в някои учебни дисциплини още в средното образование. А изграждането и повишаването на екологичното съзнание на подрастващите поколения е важна предпоставка за формирането и развитието и на екологичното им правосъзнание. Ето защо, сполучливото изрично формулиране на общоотрасловите принципи на екологичното право

в чл. 3 от ЗООС има особено важно не само теоретично, но и практическо значение. В тази насока смятам, че е необходимо да си припомним библейската мъдрост, изразена от Св. ап. Павел в първото му послание към Коринтяните, където той изтъква: „А сега остават тия три: вяра, надежда, любов; но по-голяма от тях е любовта” (1 Кор. 13:13). Преведена през призмата на разглежданата проблематика, тази библейска мъдрост може да бъде изразена така: любовта към природата и свързаната с нея грижа за състоянието на околната среда трябва да бъдат постоянен мотив (движеща сила) на законодателя към усъвършенстване на българското екологично законодателство и в частност, към по-доброто изрично формулиране на принципите на екологичното право както в ЗООС, така и в специалните закони по опазване на компонентите на околната среда именно като особен вид екологоправни норми с ръководно значение. Само по този начин ще се реализират вярата и надеждата ни за постигане на устойчиво развитие, отчитащо не само материалните, но и духовните потребности на обществото - за просперитета на нашата родина - Майка България!

