

ПРАВНА ЗАЩИТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА В РЕГИОНА НА ЧЕРНОМОРСКОТО КРАЙБРЕЖИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ¹

Проф. д.ю.н. Георги Пенчев

Юридически факултет

Пловдивски университет „Паусий Хилендарски“

Резюме

Това научно изследване е посветено на правната защита на околната среда в региона на Черноморското крайбрежие на Република България. Неговата актуалност е свързана с нарастващата деградация на околната среда в този регион. Вниманието е насочено към правните мерки за опазване на околната среда в този регион съгласно специалното и общото национално законодателство, както и към юридическата отговорност за нарушаване на действащото законодателство в тази област. Накрая са направени някои по-общи изводи и препоръки, свързани с разгледаната правна уредба.

Ключови думи: Опазване на околната среда, Черноморско крайбрежие, Република България.

Abstract

This scientific study is dedicated to the legal protection of the environment in the region of the Black Sea coastal zone in Bulgaria. Its actuality is related to increasing degradation of the environment in this region. The attention is paid to legal measures for the protection of the environment in this region according to some special and general domestic laws as well as to liability for infringement of the existing legislation in this field. Finally some general conclusions and recommendations are given from the examined regulation.

Key words: Protection of the Environment, Black Sea Coastal Zone, Republic of Bulgaria.

¹ Статията е свързана с реализацията на проект „Environmental Protection of Areas Surrounding Ports using Innovative Learning Tools for Legislation - ESOPORTIL“ с код ВМР1/2.3/2622/2017 по Програмата за транснационално сътрудничество „Балкани - Средиземноморие 2014-2020“ на Европейския съюз.

Увод

По данни на Програмата на ООН по околната среда (United Nations Environment Program - UNEP) от 1992 г., около 60% от населението на нашата планета, съответно около 3 милиарда души живеят в ивицата от 100 км, считано от бреговата линия навътре към сушата, т.е. в крайбрежни региони². Същевременно този орган на Общото събрание на ООН изтъква още значението на пристанищата за развитието на международната търговия и транспорта, както и факта, че около 95% от световния улов на риба се извършва в морски пространства, близки до крайбрежието³.

Черноморското крайбрежие на Република България има важно значение за развитието на икономиката, туризма и различните видове природоползване. Редица фактори от естествено (природно) и предимно антропогенно естество оказват отрицателно въздействие върху състоянието на околната среда на този регион на страната, което, някои автори в специализираната ни екологична литература очертават като неблагоприятно⁴.

Сред факторите от природно естество, съпричинени в редица случаи от антропогенна дейност могат да се посочат абразията, свлачищата, наводненията на крайбрежието от морето и изменението на климата.

По отношение на абразията в справочната ни литература е посочено, че този термин има произход от латински език от думата „abrasio“, която в превод означава „остъргване“, а терминът „абразия“ е дефиниран като „процес на разрушаване или отмиване на морски, езерни и др. брегове от вълни (прибой) или от приливи“⁵. В специализираната ни екологична литература Й. Марински изтъква, че абразията е процес на разрушаване на брега под въздействието на морските вълнения и течения, като във връзка с това отбелязва, че този процес включва не само видимата част над морското ниво, но и трансформацията на подводния брегови склон⁶. Сред кръга на природните фактори, които активизират абразията той изтъква движението на земната кора, покачването на морското равнище поради изменението на климата, а сред кръга на антропогенните фактори – строителството на пристанища и навигационни канали към тях в устията на реки и лимани, водещи до дефицит на наноси⁷, както и изграждането на брегоукрепителни съоръжения като буните⁸.

² Вж. Saving Our Planet: Challenges and Hopes. Nairobi: UNEP, 1992, p. 25.

³ Ibidem.

⁴ Вж. **Стойков, Д.** Възникване и развитие на геозащитната дейност по Черноморското крайбрежие. – В: Брегоукрепване и дълготрайно стабилизиране на склоновете на Черноморското крайбрежие. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“, 1998, с. 11.

⁵ Вж. Речник по екология и опазване на околната среда. София: Партиздат, 1984, с. 16.

⁶ Вж. **Марински, Й.** Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие. – Булаква. София, 2017, № 1, с. 75 и цитираната там литература; **от него.** Абразията, причини за активизиране и борбата с нея. – В: Брегоукрепване и дълготрайно стабилизиране на склоновете на Черноморското крайбрежие, с. 120. Аналогично становище в руската географска литература застъпва А. Половинкин, който подробно описва фактическия процес на абразията в контекста на движението на водата в моретата и океаните. – вж. **Половинкин, А.** Физическая география. Москва: Государственное учебно-педагогическое издательство Министерства просвещения РСФСР, 1959, с. 309.

⁷ В руската хидроложка справочна литература се изтъква, че наносите са „твърди частици, пренасяни от потоците и теченията във водохранилищата, езерата и моретата“, като наносите в реките са свързани с „процес на преотлагане, в резултат на който се

Авторът посочва още, че понастоящем са оформени два основни подхода за борба срещу абразията. Първият от тях е свързан с изграждането на „брегоукрепителни каменни инженерни съоръжения“, а вторият, който препоръчва този автор с оглед на екологосъобразната му значимост, е свързан с различни видове мерки по подхранване на бреговата зона с пясък, напр. нанософормиращи насипи, пясъчни валове, диги, дюни и др.⁹. Същият автор изтъква още, че морските вълнения и течения имат не само отрицателно въздействие, обуславящо абразията, но и положително въздействие върху крайбрежието, тъй като съдействат за формирането на морски плажове, дюни и лагуни¹⁰. В тази насока друг наш автор, учен-хидроинженер, Г. Гергов отбелязва, че при наличието на „наносен дефицит“ се активизира абразията като процес¹¹. Следователно подхранването на крайбрежните участъци с наноси има важно значение за предотвратяването на абразията.

По отношение на свлачищата в справочната ни литература е изтъкнато, че те се образуват „в резултат на откъсване и плъзгане на отделни части от земната повърхност“ и възникват в „постоянно овлажняващи се терени, разположени по склоновете и водните течения“, а образуването им се обхваща от „наклона на склона, хидроложкото състояние, геолого-петрографския състав и разположението на пластовете“¹². В специализираната ни екологична литература някои автори посочват с примери и данни, че Северната част от нашето Черноморско крайбрежие е застрашена от чести прояви на свлачищни процеси¹³. Сред кръга на природните явления, причиняващи свлачищни процеси тези автори изтъкват бавните вертикални движения на земната кора, земетресенията и абразията, а сред кръга на антропогенните („техногенните“) фактори, които ги обуславят се посочват строителството и наводняването на склоновете от водопроводни и канализационни мрежи¹⁴. Друг наш автор, Г. Гергов отбелязва като антропогенна причина за свлачищните процеси незаконното строителство и липсата на обезопасителни и отводняващи съоръжения¹⁵.

Същевременно както Г. Гергов, така и Й. Марински изтъкват абразията като една от причините за проява на свлачища¹⁶. Правната защита срещу абразията и свлачищата е била разглеждана от автора на настоящото изследване в някои негови публикации¹⁷.

формират различни леглови акумулативни образувания и речни низини“. – вж. **Чеботарев, А.** *Хидрологический словарь*. Ленинград: Гидрологическое издательство, 1964, с. 125.

⁸ Вж. **Марински, Й.** *Абразията, причини за активизиране и борбата с нея*, с. 126 – 127. Този автор отбелязва, че брегоукрепителното съоръжение „буна“ представлява „тясна преливаема преграда, напречно на бреговата линия, с която се задържат наносните потоци, движещи се успоредно на бреговата линия“. – вж. **от него**. *Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие*, с. 76. Той обаче изтъква, че буните активизират абразията в съседни брегови участъци. – вж. **от него**. *Абразията, причини за активизиране и борбата с нея*, с. 127.

⁹ Вж. **Марински, Й.** *Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие*, с. 75.

¹⁰ Пак там.

¹¹ Вж. **Гергов, Г.** *Динамика и въздействие на наносите върху крайбрежната плажна ивица*. – В: *Брегоукрепване и дълготрайно стабилизиране на склоновете на Черноморското крайбрежие*, с. 79.

¹² Вж. *Речник по екология и опазване на околната среда*, с. 229.

¹³ Вж. **Франгов, Г., Р. Върбанов, Ж. Йорданова, М. Стакев.** *Съвременна активност на свлачищата по Варненското и Балчишкото крайбрежие*. – В: *Брегоукрепване и дълготрайно стабилизиране на склоновете на Черноморското крайбрежие*, с. 20 – 27.

¹⁴ Пак там, с. 23 и цитираната там литература.

¹⁵ Вж. **Гергов, Г.** *Цит. съч.*, с. 78 – 79.

¹⁶ Вж. **Гергов, Г.** *Цит. съч.*, с. 79; **Марински, Й.** *Абразията, причини за активизиране и борбата с нея*, с. 136.

Наводненията на крайбрежната зона могат да бъдат причинени както от природни явления (напр. от земетресения или силно ветрово въздействие - тайфуни, урагани, цунами¹⁸), така и от антропогенна дейност, напр. изменение на климата, взривове с различни цели по морското дъно¹⁹ или различни средства с цел изкуствено въздействие върху климата и околната среда²⁰. Изменението на климата (в аспекта му на нарастващо затопляне на планетата), породено от замърсяване на атмосферния въздух с т.нар. „парникови газове“, води неминуемо до покачване на морското равнище и съответно до опасност от причиняване на наводнения в региона на крайбрежието²¹. По прогноза на Програмата на ООН по околната среда, към 2030 г. поради тази причина се очаква глобално покачване на морското равнище с 20 см, а до края на века - с около 65 см²². По отношение на нашето Черноморско крайбрежие в тази насока Й. Марински посочва, че ежегодно равнището на морската вода в българския участък на Черно море се покачва с около 3 мм, но към 2100 г. се очаква, покачване най-малко с 15 см, а по-вероятно с 48 см²³.

Изменението на климата (в аспект на глобалното затопляне) на планетата обаче, води не само до опасност от наводнение на части от крайбрежието, но и до редица други разновидности на влошаване на състоянието на околната среда в този регион, напр. до намаляване на почвеното плодородие, обедняване на биологичното разнообразие, затруднения в питейно-битовото водоснабдяване и др. Следователно то води до различни видове деградация на компонентите на околната среда в региона на крайбрежието с всички произтичащи от това социално-икономически и здравни последици.

Сред кръга на изцяло антропогенните фактори за влошаване на състоянието на околната среда в региона на нашето Черноморско крайбрежие могат да бъдат посочени преди всичко: прекомерното и в нередки случаи неправомерно застрояване, наднорменото

¹⁷ Вж. **Пенчев, Г.** Екологична защита на бреговата зона на Черноморското крайбрежие на Република България. - В: Брегоукрепване и дълготрайно стабилизиране на склоновете на Черноморското крайбрежие, с. 170 - 172; **от него.** Правна защита срещу свлачищата: превантивни мерки. - В: Превантивни дейности за ограничаване и намаляване на последствията от земетресения и свлачища. София: Сеп-Информа, 2003, с. 260 - 270; **от него.** Правна защита на околната среда срещу свлачищата. - Търговско право. София, 2013, № 4, с. 109 - 117.

¹⁸ Руският учен А. Половинкин отбелязва в тази насока, че височината на вълните зависи не толкова от силата на вятъра, колкото от размерите на водния басейн и постоянството на вятъра. - вж. **Половинкин, А.** Цит. съч., с. 308.

¹⁹ Като пример за международен многостранен договор, имащ отношение и към опитите с ядрени оръжия под водата, които могат да причинят наводнение и други природни бедствия, както и деградация на състоянието на околната среда може да се посочи Договорът за забрана на опитите с ядрено оръжие в атмосферата, космическото пространство и под водата (Москва, 5.08.1963 г.). Той е ратифициран от Република България с Указ на Президиума на Народното събрание № 681 от 5.10.1963 г. (ДВ, бр. 79 от 1963 г.), в сила е за нашата страна от 13.11.1963 г. и е обнародван в ДВ, бр. 14 от 18.02.1966 г. Вж. относно това международно споразумение, напр. **Лялев, Т.** Договор за забрана на опитите с ядрено оръжие в атмосферата, космическото пространство и под водата, 1963 година. - В: Световният екологичен проблем. София: Партиздат, 1984, с. 217.

²⁰ В тази насока е приет един многостранен международен договор, а именно Конвенцията за забрана на военното или всяко друга враждебно използване на средства за въздействие върху околната среда (Женева, 18.05.1977 г.). Тя е ратифицирана от Република България с Указ на Държавния съвет № 1045 от 25.05.1978 г. (ДВ, бр. 43 от 1978 г.), в сила е за нашата страна от 5.10.1978 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 22 от 16.03.1979 г. Към конвенцията фигурира едно приложение с наименование "Консултативен комитет от експерти". Вж. относно това международно споразумение, напр. **Лялев, Т.** Конвенция за забрана на военното или всяко друга враждебно използване на средства за въздействие върху природната среда, ООН, 1976 година. - В: Световният екологичен проблем. София: Партиздат, 1984, с. 224 - 227.

²¹ Вж. Нашето общо бъдеще. София: Държавно издателство "Д-р Петър Берон", 1989, с. 133; **Пенчев, Г.** Правна защита на Черноморското крайбрежие на Република България: екологични аспекти. - Юридически сборник. Бургас, 2013, Т. XX, с. 5 - 6 и цитираната там литература.

²² Вж. Saving Our Planet: Challenges and Hopes, p. 22.

²³ Вж. **Марински, Й.** Абразията, причини за активизиране и борбата с нея, с. 125 и цитираната там литература.

замърсяване на атмосферния въздух, водите и почвата от източници, разположени на сушата, вкл. туристически дейности, наднорменото замърсяване на морската среда в българския участък на Черно море и намаляване на количеството на земеделска земя с плодородни почвени функции поради прекатегоризиране (напр. в 9 или 10 категория, т.е. окачествяване като слабопродуктивна земеделска земя) или включването ѝ в урбанизираните територии чрез териториалноустройственото планиране²⁴. Във връзка с това особена острота и актуалност придобива проблемът за опазване на крайбрежната плажна ивица, която, от една страна, е съществен компонент на Черноморското крайбрежие, а, от друга страна, е уязвим природен ресурс²⁵, чиято деградация застрашава не само туризма, но и свързаните с нея екосистеми²⁶. Значимостта на този природен ресурс се подчертава и в специализираната ни екологична литература. Така например Г. Гергов посочва, че крайбрежната плажна ивица, която се изгражда на много места от наносни материали „противодейства на развитието на разрушителни процеси“ (по крайбрежието – бел. авт.)²⁷, а Й. Марински подчертава, че морските плажове, дюните, лагуните или т. нар. от него „аккумуляционните брегови форми“, формирани без човешка намеса, са „естествен природен защитен инструмент“ срещу абразията и размиването на брега и следователно „брегът има удивителното свойство чрез тях да се самозащитава, до известна степен“²⁸.

Опит за преодоляване на тревожната тенденция към влошаване на състоянието на околната среда в региона на Черноморското ни крайбрежие със средствата на благоустройственото ни право бе направен с приемането в 2007 г. на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК - ДВ, бр. 48 от 2007 г. - в сила от 1.01.2008 г., изм. и доп.), който е новела в нашето законодателство в тази област. Приети са и три подзаконовни нормативни акта по прилагането на този закон, а именно: Наредба № 1 от 16.09.2008 г. за създаването и поддържането на специализираните карти и регистри на обектите по чл. 6, ал. 4 и 5 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството (ДВ, бр. 84 от 2008 г. - в сила от 26.09.2008 г.); Методика за определяне на минималния размер на концесионното плащане за морските плажове - обект на концесия, по реда на чл. 8, ал. 2 и 3 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, приета с Постановление № 9 на Министерския съвет от 19.01.2015 г. (ДВ, бр. 7 от 2015 г., изм. и доп.) и Методика за определяне на минималния

²⁴ Вж. **Пенчев, Г.** Цит. съч., с. 5 и цитираната там литература. Относно влошаване на състоянието на околната среда в региона на крайбрежието, причинено от наднормено замърсяване на околната среда от източници, разположени на сушата, вж. още Нашето общо бъдеще, с. 264 - 265.

²⁵ Уязвимостта на крайбрежната плажна ивица като природен ресурс се изтъква от Й. Марински, който посочва, че от 384-километровия чълноморски бряг на страната вече само 25% са плажове и дюни като е налице тенденция към намаляване на площта на морските ни плажове. - вж. **Марински, Й.** Абразията, причини за активизиране и борбата с нея, с. 125.

²⁶ Относно крайбрежната плажна ивица като обект на екологична защита, вж. напр. **Пенчев, Г.** Екологична защита на бреговата зона на Черноморското крайбрежие на Република България, с. 163 - 164 и цитираната там литература.

²⁷ Вж. **Гергов, Г.** Цит. съч., с. 79.

²⁸ Вж. **Марински, Й.** Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие, с. 75.

размер на наемната цена за морските плажове по реда на чл. 8, ал. 2 и 3 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, приета с Постановление № 9 на Министерския съвет от 19.01.2015 г. (ДВ, бр. 7 от 2015 г.). Сравнително оскъдна е обаче, съдебната ни практика в разглежданата област, а сред кръга на малкото на брой съдебни решения на Върховния административен съд (ВАС) и Върховния касационен съд (ВКС) могат да бъдат посочени Решение № 341 от 14.09.1994 г. по ад. № 264/1994 г. на ВАС, петчл. с-в²⁹ и Решение № 396 от 14.03.2005 г. по г.д. № 2762/2003 г. на ВКС, IV г.о. - Собственост и право. София, 2005, № 6, с. 25 - 27³⁰.

В нашата правна литература понастоящем са налице малък брой публикации, посветени както на екологоправната защита на крайбрежната плажна ивица³¹, така и на екологоправната защита на Черноморското крайбрежие като специфичен регион на Република България³². Поради това, с настоящото научно изследване се цели, от една страна, продължаване на научната и по-широката обществена дискусия по разглежданата проблематика, а, от друга страна, очертаване на по-важните правни средства за опазване на околната среда в региона на Черноморското крайбрежие по действащото българско законодателство, което би подпомогнало както юристите, така и другите специалисти в централната и местната администрация, вкл. заинтересовани физически и юридически лица, свързани с екологоправната защита на Черноморското крайбрежие. То е съобразено със законодателството към 11.04.2018 г.

По-нататък ще бъдат разгледани накратко по-важните характерни особености на правната уредба на опазването на околната среда на българското Черноморско крайбрежие по действащото екологично законодателство.

²⁹ С това решение е отменена Наредба № 3 от 20.06.1993 г. за устройство на Черноморското крайбрежие, издадена от министъра на териториалното развитие и строителството и министъра на околната среда (ДВ, бр. 57 от 1993 г.).

³⁰ Делото е свързано с прилагането на чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ - ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.) и чл. 108 от Закона за собствеността (Изв., бр. 92 от 1951 г., изм. и доп.).

³¹ Вж. напр. **Ангелова, Е.** Основно и допълващо застрояване. Временни строежи. Временни търговски обекти по плажната ивица. - Правен преглед. София, 2004, № 1, с. 31 - 35; **Джалъзова, Н.** Плажната ивица - изключителна държавна собственост по чл. 18 от Конституцията на Република България. Концесионен режим и неговото съответствие с нормативните изисквания на ЕС в тази област. Конкурсите за отдаване на концесия на плажните ивици по Закона за концесиите. Публичност и прозрачност на процедурата. - Правен преглед. София, 2004, № 1, с. 16 - 21; **Иванов, А., Е. Илиев.** Влияние на незаконното строителство по плажната ивица върху екологичната обстановка по българското черноморие. - Правен преглед. София, 2004, № 1, с. 36 - 41; **Ковачев, Я.** Предоставяне на концесии за части от крайбрежната плажна ивица. - Собственост и право. София, 2004, № 11, с. 73 - 79; **от него.** Промените в режима за предоставяне на концесии по реда на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие. - Собственост и право. София, 2014, № 7, с. 21 - 28; **Тодоров, С.** Актуални проблеми в режима на морските плажове. - Собственост и право. София, 2008, № 9, с. 29 - 31.

³² Вж. напр. **Георгиев, А.** Вещноправен режим на земите по Черноморското крайбрежие. - Собственост и право. София, 2004, № 10, с. 5 - 12; **Пенчев, Г.** Екологоправна защита на бреговата зона на Черноморското крайбрежие на Република България, с. 162 - 184; **от него.** Екологоправна защита на Черноморското крайбрежие по новия Закон за устройството на Черноморското крайбрежие. - В: Морско търсене и спасяване. Сборник доклади. Втора международна Черноморска конференция по морско търсене и спасяване. Варна, 29-30 октомври 2008 г. Научно-приложна конференция, проведена във Варненския свободен университет "Черноризец Храбър". Варна: ВСУ "Черноризец Храбър", 2010, с. 280 - 286; **от него.** Екологоправна защита на Черноморското крайбрежие. - В: Правната наука: традиции и актуалност. Научна конференция по случай петдесетата годишнина на Пловдивския университет "Паисий Хилендарски". Пловдив, 30 септември - 1 октомври 2011 г. (организирана от Юридическия факултет). Б.м. [Пловдив]: Университетско издателство "Паисий Хилендарски", 2012, с. 175 - 186; **от него.** Правна защита на Черноморското крайбрежие на Република България: екологоправни аспекти, с. 5 - 24.

I. Нормативни актове

Устройственият нормативен акт в разглежданата област е ЗУЧК, а субсидиарно приложение могат да намерят: Законът за опазване на околната среда (ЗООС - ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за устройство на територията (ЗУТ - ДВ, бр. 1 от 2001 г., изм. и доп.), Законът за регионалното развитие (ЗРР - ДВ, бр. 50 от 2008 г. - в сила от 31.08.2008 г., изм. и доп.), Законът за държавната собственост (ЗДС - ДВ, бр. 44 от 1996 г., изм. и доп.) Законът за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР - бр. 34 от 2000 г., изм.), Законът за водите (ЗВ - ДВ, бр. 67 от 1999 г., изм. и доп.), Законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ - ДВ, бр. 12 от 2000 г., изм. и доп.), Законът за защитените територии (ЗЗТ - ДВ, бр. 133 от 1998 г., изм. и доп.), Законът за биологичното разнообразие (ЗБР - ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за управление на отпадъците (ЗУО - ДВ, бр. 53 от 2012 г., изм. и доп.), Законът за здравето (ЗЗ - ДВ, бр. 70 от 2004 г. - в сила от 1.01.2005 г., изм. и доп.), Законът за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ - ДВ, бр. 35 от 1996 г., изм. и доп.), Законът за туризма (ЗТ - ДВ, бр. 30 от 2013 г. - в сила от 26.03.2013 г., изм. и доп.), Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ - ДВ, бр. 55 от 2000 г., изм. и доп.), Закон за концесиите (ЗК - ДВ, бр. 96 от 2017 г. - в сила от 02.01.2018 г.), Наказателният кодекс (НК - ДВ, бр. 26 от 1968 г., изм. и доп.), както и подзаконовите нормативни актове по тяхното прилагане.

II. Правни мерки за опазване на околната среда в региона на Черноморското крайбрежие на Република България

II.1. Правни мерки по ЗУЧК

Независимо от факта, че ЗУЧК е новела за българското законодателство по териториално устройство на Черноморското крайбрежие и има значението на специален закон по отношение на общия спрямо него ЗУТ, смятам за дискуссионен подходът на законодателят по неговото наименуване и определяне на предметния му обхват. Вместо да приема закон, уреждащ обществените отношения по „устройството“ на Черноморското крайбрежие, по-добре щеше да бъде, ако законодателят се беше ориентирал към приемането на по-широкообхватен закон, регламентиращ не толкова негово устройство, колкото обществените отношения по опазване на околната среда и балансирано икономическо развитие, вкл. туризма в този регион, в контекста на устойчивото развитие, който да носи наименованието „Закон за Черноморското крайбрежие“³³.

³³ Във връзка с това авторът на настоящото научно изследване е предложил свой законопроект в тази насока. - вж. **Пенчев, Г.** Екологична защита на бреговата зона на Черноморското крайбрежие на Република България, с. 177 - 184.

Освен това, струва ми се, че наименованието на ЗУЧК контрастира с т. нар. „основни“³⁴ цели, изброени в чл. 2 от с. з., а именно: а) „създаване на условия за опазване, устойчиво интегрирано развитие и устройство на Черноморското крайбрежие“ (т. 1); б) „осигуряване на свободен и безплатен достъп до морските плажове“ (т. 2)³⁵; в) „опазване, съхраняване и разумно ползване на природните ресурси“ (т. 3); г) „предотвратяване и намаляване на замърсяването на Черноморското крайбрежие“ (т. 4); д) „защита на морския бряг от ерозия, абразия и свлачищни процеси“ (т. 5); е) „възстановяване и опазване на естествения ландшафт и културно-историческото наследство“ (т. 6). Очевидно е, че така посочените цели на закона, особено тези по точки 3, 4 и 6 на чл. 2, не могат да се постигнат само и единствено с териториално устройственото планиране, а и с други правни средства, които са предмет на правна уредба по други закони в областта на опазване на околната среда. Следователно концептуалният подход в тази насока на актуалния към 2007 г. законодател може да се окачестви като незадоволителен.

По-нататък могат да бъдат отбелязани следните по-важните правни мерки за опазване на околната среда в района на Черноморското крайбрежие на Република България по ЗУЧК.

1. Дефиниране на правното понятие „Черноморско крайбрежие“ чрез посочване на териториалния му обхват (чл. 3).

В тази разпоредба на закона е указано, че то обхваща частта от: а) „територията на страната, попадаща в обхвата на охранителните зони по чл. 9 и островите във вътрешните морски води и териториалното море (на Република България – бел. авт.)“ (т. 1); б) „акваторията на Черно море, с широчина 200 м, измерена от бреговата линия“ (т. 2). Смятам, че дефиницията на това правно понятие е формулирана несполучливо с оглед на втората ѝ част, т. е. в частта му по т. 2 на чл. 3. По мое мнение, посочването на част от акваторията на Черно море (т. е. водна маса – бел. авт.) като компонент на Черноморското крайбрежие е логически неиздържано, защото под „крайбрежие“ би трябвало да се разбира само сушева ивица, намираща се в контакт с морето, а водната маса в случая е компонент на морската среда. Аналогично становище застъпва и П. Стайнов, който категорично подчертава, че „морските брегове и плажове ... не съставляват част от самата морска площ“³⁶. Следователно става дума за два различни обекта на правна защита (крайбрежието, вкл. крайбрежната плажна ивица, от една страна, и, от друга страна, морската среда – бел. авт.), а смесването им в една дефиниция не следва да се окачестви като сполучлив подход на законодателя.

³⁴ От правно-техническа гледна точка употребата на прилагателното „основните“ спрямо думата „цели“ в чл. 2 от ЗУЧК беше излишна, защото щом има „основни“ би трябвало да има и „неосновни“ цели на закона, а „неосновни“ такива не са изрично посочени. Следователно първото изречение на чл. 2 от закона можеше да бъде редактирано по-сполучливо така: „Целите на закона са:“.

³⁵ Тази разпоредба в настоящата ѝ редакция е въведена с измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

³⁶ Вж. **Стайнов, П.** Защита на природата (правни изследвания). София: Издателство на БАН, 1970, с. 280.

Като пример от практиката на Конституционния съд (КС), отнасяща се до изясняване на съдържанието на понятието „крайбрежна плажна ивица“ по чл. 18, ал. 1 от КРБ може да се посочи негово Решение № 4 от 15.06.2000 г. по к.д. № 5 от 2000 г. (ДВ, бр. 51 от 23.06.2000 г.)³⁷. В мотивите на това решение КС изрично подчертава, че разширителното тълкуване на чл. 18, ал. 1 от КРБ относно правото на изключителна държавна собственост върху крайбрежната плажна ивица е недопустимо, тъй като: „Понятието „бряг“ е по-широко от „плаж“. Основният закон обявява за изключителна държавна собственост не цялата крайбрежна ивица, а само нейната плажна част“. Изводите на КС в тази насока следва да бъдат споделени, тъй като крайбрежната плажна ивица е само един от компонентите на Черноморското крайбрежие, а именно то, в аспекта му на сушевата зона, определяна от бреговата линия навътре в сушата до определена ширина, напр. до 1 или 2 км, трябваше да бъде дефинирано като негов териториален обхват в чл. 3 от ЗУЧК;

2. Установяване на специални правила, свързани със субективното право на българските граждани на свободен и безплатен достъп до Черноморското крайбрежие (чл. 4).

Те са: а) прокламиране на субективното право на гражданите на Република България на свободен и безплатен достъп до морските плажове (ал. 1); б) задължение за компетентните органи да осигуряват достъпа на гражданите до морските плажове чрез предвижданията на устройствените планове, включително на парцеларните планове за изграждане на обектите на техническата инфраструктура, обслужваща тези територии (ал. 2); в) правна възможност достъпа на гражданите до части от територията на обектите по чл. 6, ал. 4 и 5³⁸ да бъде ограничен само в случаите, свързани с националната сигурност и отбраната на страната, охраната и контрола на държавната граница, опазването на защитени (природни) територии и обекти, при опасност за здравето или живота им, както и в други случаи, определени със закон (ал. 3);

3. Установяване на специални правила относно информацията за устройствените планове и за инвестиционните дейности, извършвани на територията на Черноморското крайбрежие (чл. 5).

Те са: а) прокламиране на субективното право на физическите и юридическите лица на информация за предвижданията на устройствените планове и за инвестиционните дейности, извършвани на територията на Черноморското крайбрежие с препращане към ЗДОИ и Интернет-страницата на съответната община относно реда за предоставяне на тази информация (ал. 1); б) обявяване на актовете и действията на централните и териториалните органи на изпълнителната власт и на органите на местното самоуправление, свързани с

³⁷ С това решение е отхвърлено искането на 51 народни представители за обявяване за противоконституционни на разпоредбите на чл. 8, ал.1, чл. 11, ал. 1, чл. 12, чл. 13, т. 1, чл. 72, ал. 3 от ЗМПВВПРБ, както и чл. 94, ал. 1 в частта му „и собствениците“, и чл. 107, ал. 2 в частта му „по искане на лицата, притежаващи правото на собственост върху него“ от с. з.

³⁸ Става дума за обекти на публична държавна или общинска собственост, която не може да бъде обявена за частна, посочени по-долу.

развитието и устройството на Черноморското крайбрежие за публични и непредставляващи класифицирана информация, с изключение на тези, които са свързани с националната сигурност и отбраната на страната (ал. 2);

4. Установяване на специални правила, свързани с ползването на крайбрежната плажна ивица (чл. 6 – 8).

Те са: а) дефиниране на правното понятие “крайбрежна плажна ивица” в чл. 6, ал. 1, където е указано, че това е “обособена територия, съставена от отделни морски плажове, представляваща част от морския бряг³⁹ към прилежащата му акватория”; б) дефиниране на правното понятие “морски плаж” в чл. 6, ал. 2, където е изтъкнато, че това е “територия, представляваща обособена част от крайбрежната плажна ивица, покрита с пясък, чакъл и други седиментни или скални образувания в резултат на естествени или изкуствено предизвикани в резултат на човешка дейност процеси на взаимодействие на морето със сушата. Към територията на морския плаж се включват и пясъчните дюни, разположени непосредствено зад плажната ивица или попадащи върху морския плаж⁴⁰; в) посочване на морските плажове като обект на изключителна държавна собственост (чл. 6, ал. 3); г) изброяване на обекти на публична държавна собственост, която не може да бъде обявена за частна в чл. 6, ал. 4, а именно: аа) морските плажове (т. 1); бб) брегоукрепителните и брегозащитните системи и съоръжения за предпазване от вредното въздействие на водите, изградени в имоти – държавна собственост, извън границите на населените места (т. 2); вв) прилежащите на морето крайбрежни езера, лагуни, лимани и влажни зони (т. 3); гг) пясъчните дюни (т. 4); дд) островите, включително и създадените от човешка дейност (т. 5); д) посочване на брегоукрепителните и брегозащитните системи и съоръжения за предпазване от вредното въздействие на водите, с изключение на тези по ал. 4, т. 2, като обекти на публична общинска собственост, които не могат да бъдат обявени за частна (чл. 6, ал. 5); е) задължение границите на обектите по ал. 4 и 5 да се определят чрез преки геодезични измервания и да се отразяват в кадастралната карта и в имотния регистър по реда на ЗКИР (чл. 6, ал. 6); ж) задължение за обектите по ал. 4 и 5 да се изработват специализирани карти, регистър и информационна система по реда на ЗКИР, а условията и редът за изработването и поддържането на тези специализирани карти, регистър и информационна система да се определят с наредба на министъра на туризма (МТ)⁴¹ (чл. 6, ал. 7); з) задължение за отчуждаване на частта от частни

³⁹ Правното понятие “морски бряг”, което е включено в обхвата на съдържанието на посоченото правно понятие “крайбрежна плажна ивица” също е дефинирано, но в § 1, т. 2 от ДР, където е отбелязано, че това е “тясна ивица от земната повърхност на контакта и взаимодействието между сушата и морето. Състои се от подводна и надводна част и се характеризира с разнообразен напречен профил, развит непосредствено от бреговата линия, навътре във водата и сушата”.

⁴⁰ В настоящата си редакция дефиницията на това правно понятие е въведена с измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.). При първоначалната редакция на с. з., до тези изменения и допълнения, понятието „морски плаж“ обхващаше „обособена територия, представляваща част от крайбрежната плажна ивица, покрита с пясък, чакъл и други седиментни или скални образувания в резултат на естествени или изкуствено предизвикани процеси на взаимодействие на морето със сушата”.

⁴¹ С измененията и допълненията на ЗУЧК в 2016 г. (ДВ, бр. 20 от 2016 г.), редица правомощия на министъра на регионалното развитие и благоустройството бяха прехвърлени на министъра на туризма.

имоти, в която са се образували морски плажове в резултат на естествени процеси на взаимодействие на морето със сушата по реда на ЗДС по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството (чл. 6, ал. 8)⁴²; и) задължение за органите, на които със закон са възложени задължения за опазване на защитените (природни) територии и защитените зони, в случаите, когато е необходимо създаването на специализирани карти и регистри по ал. 7, да предоставят информация и/или да посочват очертанията на обектите по ал. 4, т. 3 и 4 (чл. 6, ал. 9)⁴³; й) специални изисквания към възлагането на концесии върху морските плажове и прилежащата им акватория (чл. 7)⁴⁴, сред които: аа) задължение управлението и поддържането на морските плажове или части от тях да се извършва чрез възлагане на концесии за срок до 20 години⁴⁵, а широчината на прилежащата акватория, включена в обекта на концесията да не бъде повече от 200 м (ал. 1); бб) задължение за концесионера да: извършва т. нар. „задължителни дейности“⁴⁶; предоставя плажни услуги съгласно концесионния договор; осигурява свободен и безплатен достъп до морския плаж; поставя указателни табели със схеми на отделните зони и условията на концесията (ал. 2); вв) задължение за концесионера да заплаща концесионно възнаграждение на концедента при условията на ЗК (ал. 3); гг) задължение за МТ да управлява морските плажове или части от тях, за които не е възложена концесия (ал. 4); дд) правна възможност за МТ да отдава под наем за срок от 5 години морските плажове по ал. 4 (ал. 5); ее) правомощие за МТ да делегира правомощията си по ал. 5 на областния управител (ал. 6); жж) задължение за МТ със заповед да обявява за неохраняеми морските плажове, за които не е възложена концесия или не са отдадени под наем (ал. 7); зз) правна възможност за обезпечаване на морските плажове по ал. 7 с извършване на водоспасителна дейност (ал. 8); ии) забрана за възлагане на концесия върху- или отдаване под наем на морските плажове с прилежащата им акватория в обхвата на приложение № 2 към ЗЗТ, както и т. нар. „морски плажове за природосъобразен туризъм“, включени в приложението към ЗУЧК (ал. 9)⁴⁷; к) правомощие за МТ да изпълнява правомощията на концедент, да открива търгове за отдаване под наем и да сключва и контролира наемните договори за морски плажове (чл. 8, ал. 1); л) задължение минималният

⁴² Това е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁴³ Това задължение също е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁴⁴ Субсидиарно приложение в тази насока ще намери ЗК.

⁴⁵ В първоначалната редакция на тази разпоредба, до измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.), представянето на концесиите се извършваше по реда на ЗК и за срок до 10 години, а след измененията и допълненията на закона в 2014 г. (ДВ, бр. 40 от 2014 г.) – до 20 г. Буди недоумение от екологична гледна точка, подходът на законодателя към увеличаване на срока на концесията.

⁴⁶ Правното понятие „задължителни дейности на морския плаж“ беше дефинирано в § 1, т. 1 от ДР, където бе посочено, че това са „дейностите по осигуряване на водното спасяване, по обезопасяване на прилежащата акватория, здравното и медицинското обслужване и санитарно-хигиенното поддържане на морския плаж“. С измененията и допълненията на закона в 2017 г. (ДВ, бр. 96 от 2017 г.) тази точка от § 1 на ДР бе отменена, а ал. 2 на чл. 7 от с. з. придоби нова редакция, като в обхвата на това понятие са включени горепосочените 4 вида дейности. Този подход на законодателя едва ли може да се окаже като сполучлив от правно-техническа гледна точка.

⁴⁷ Тази забрана бе въведена с измененията и допълненията на ЗУЧК в 2016 г. (ДВ, бр. 20 от 2016 г.). Следва да се отбележи обстоятелството, че с измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.) бяха въведени специални правила относно възлагането на концесия върху морския плаж (чл. 8а – 8о), но впоследствие, с измененията и допълненията на с. з. в 2017 г. (ДВ, бр. 96 от 2017 г.), те бяха отменени. Това е още един негативен пример за нестабилност на законодателството ни.

размер на концесионното възнаграждение или наемната цена за морски плажове да се определя по методика, приета от Министерския съвет (МС) по предложение на МТ като 50% от сумата на концесионното възнаграждение или наемната цена се предоставя в бюджета на общината, на чиято територия се намира съответния плаж по реда на ЗК (чл. 8, ал. 2); м) задължение при определяне на размера на концесионното възнаграждение, респ. на наемната цена да се отчитат специфичните особености и характеристики на съответния морски плаж, и по-специално: аа) степента на урбанизация на прилежащите територии, прилежащата туристическа инфраструктура и изградената техническа инфраструктура, осигуряваща достъп до морския плаж и местоположението на морския плаж - в близост до национални курорти, курортни комплекси, ваканционни, вилни и туристически селища, населени места, къмпинги и вилни зони или неурбанизиран територии; бб) природно-климатичните и екологичните характеристики, площта и характерните особености на морския плаж, на морския бряг и на прилежащата акватория (чл. 8, ал. 3, съответно т. 1 и 2)⁴⁸.

При прилагането на тази разпоредба е необходимо да се има предвид дефиницията на понятието „морски плаж за природосъобразен туризъм“, установена в § 1, т. 9 от ДР на закона, където е указано, че това е „морски плаж, включен в приложението към чл. 7, ал. 9, който с оглед на естествените природни дадености е необходимо да бъде съхранен чрез опазване на биологичното разнообразие и на екосистемите при разумно използване на природните ресурси и върху чията територия не се извършва стопанска дейност“⁴⁹. Същевременно в приложението към чл. 7, ал. 9 от с. з. са включени изчерпателно 3 такива морски плажа, а именно „Иракли“, Бяла - Карадере“ и „Корал“;

5. Установяване на специални правила, свързани със зоните за териториалноустройствена защита (чл. 9 - 17а).

Те са: а) обособяване на две охранителни зони на територията на Черноморското крайбрежие, а именно зона „А“ с режим на особена териториалноустройствена защита и зона „Б“ със специфични характеристики на територията и специален режим за опазване на „териториалните и акваториалните“ ресурси (чл. 9); б) специфични изисквания за природоползването в зона „А“ (чл. 10), а именно: аа) очертаване на териториалния обхват на тази зона, който включва частта на акваторията на Черно море по чл. 3, т. 2, крайбрежната плажна ивица и част от територията, попадаща в ивица с широчина 100 м извън териториите на населените места, измерена по хоризонтала от границите на морския бряг или на морските плажове (ал. 1)⁵⁰; бб) изчерпателно изброяване на забраните за определени дейности в тази зона (ал. 2), сред които: ааа) строителството на пътни огради (т. 2); ббб) поставянето на

⁴⁸ Това е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2014 г. (ДВ, бр. 40 от 2014 г.).

⁴⁹ Дефиницията на това правно понятие е въведена с измененията и допълненията на закона в 2016 г. (ДВ, бр. 20 от 2016 г., в сила от 15.03.2016 г.).

⁵⁰ В първоначалната редакция на закона, до измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.), в обхвата на зона „А“ бяха включени и пясъчните дюни. Буди недоумение изключването им в 2013 г. от обхвата на тази зона.

заграждения, ограничаващи свободния пешеходен достъп до обектите по чл. 6, ал. 4 и 5, освен в случаите по чл. 4, ал. 3 (т. 3); ввв) търсенето, проучването и експлоатацията на природни богатства, с изключение на дейностите, свързани с добива на лечебна кал, сол, минерални води и с изграждането на геозащитни, брегозащитни и брегоукрепителни съоръжения (т. 4); ггг) заустването на непречистени отпадъчни води, като количеството и качеството на пречистените води трябва да отговаря на изискванията за индивидуални емисионни ограничения, посочени в разрешителното за заустване, издадено съгласно изискванията на Закона за водите (т. 5); ддд) изграждането и експлоатацията на депа и други съоръжения и инсталации за оползотворяване и обезвреждане на отпадъци (т. 6); еее) употребата на продукти за растителна защита и минерални торове, с изключение на регистрираните биологични продукти за растителна защита и торове (т. 7); жжж) развитието на производства, отделящи замърсяващи вещества, посочени в приложение I на Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване⁵¹ (т. 8)⁵²; вв) изчерпателно изброяване на определени дейности, които се разрешават в тази зона, но извън територията на морските плажове (ал. 3); гг) изчерпателно изброяване на дейности, които се разрешават на територията на морските плажове в тази зона (ал. 4)⁵³; дд) задължение за равностойност като

⁵¹ Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване (Букурещ, 21.04.1992 г.) е ратифицирана от Република България със закон от 26.11.1992 г. (обн., ДВ, бр. 99 от 1992 г.). Тя е в сила за нашата страна от 15.01.1994 г. и е обнародвана в ДВ, бр. 49 от 17.06.1994 г. Приложението към конвенцията съдържа списък с 10 вида вредни вещества и съединения.

⁵² С измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.) беше отменена т. 1 на ал. 2 от чл. 10, където фигурираше забрана за строителството и поставянето на преместваеми обекти и съоръжения върху пясъчните дюни. Премахването на тази забрана от актуалния към 2013 г. законодател буди недоумение, тъй като е в противоречие с една от основните цели на закона, установена в чл. 2, т. 6, а именно „възстановяване и опазване на естествения ландшафт и културно-историческото наследство“ (в случая – по отношение на опазването на естествения ландшафт, част от който са пясъчните дюни – бел. авт.). Такъв подход на законодателя трябва да се избягва за в бъдеще, тъй като фактически с него се насърчава строителството върху този уязвим природен ресурс. Горепосоченото изменение и допълнение на ЗУЧК от 2013 г. е подложено на справедлива, според мен, критика в тази насока и от Й. Марински. – вж. **Марински, Й.** Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие, с. 78. Впоследствие, с измененията и допълненията на закона в 2016 г. (ДВ, бр. 20 от 2016 г., в сила от 15.03.2016 г.), бе въведена нова забрана с т. 9 (нова) на ал. 2 на чл. 10, а именно „къмпингуването и паркирането извън определените за това места“, но малко по-късно, с измененията и допълненията на закона в същата 2016 г. (ДВ, бр. 36 от 2016 г.), тази точка беше отменена и съответно тази забрана – премахната. Това също е отрецателен пример за законотворчество и липса на яснота и последователност в държавната екологична политиката по отношение на опазване на околната среда в района на Черноморското крайбрежие.

⁵³ Струва ми се, че така оформеното, в чл. 10, ал. 3 и 4 от закона, разрешаване на извършването на определени дейности в зона „А“, създава впечатление за твърде либерален режим на антропогенно въздействие в тази чувствителна част от крайбрежието. Във връзка с това, Й. Марински подлага на основателна, според мен, критика разрешаването на съответните дейности в зона „А“ в две насоки, а именно, че: а) с това се либерализира строителството в „най-рисковата“ (т. е. най-чувствителната и уязвима – бел. авт.) зона на Черноморското крайбрежие, констатирайки, че „на практика тук е разрешено да се строи всичко“; б) фактически законът вместо да опазва околната среда в този регион фактически защитава „частните имоти и постройки в близост до морето“. – вж. **Марински, Й.** Проблеми с брегоукрепването на Черноморското крайбрежие, с. 78. Освен това подходът на законодателя в тези разпоредби на закона поражда съмнение и от правно-техническа гледна точка, защото е ноторна максимата, че „това което изрично не е забранено, е разрешено“. От тази гледна точка, струва ми се, че изброяването на горепосочените разрешени дейности в ЗУЧК беше излишно. Ето защо законодателят трябваше да се ориентира към по-рестриктивен подход на изчерпателно изброяване на забраните за определени дейности, вкл. строителството, в тази зона, вместо да оформя своеобразен „каталог“ на разрешените дейности в зона „А“. Ето какво гласи чл. 10, ал. 3 от ЗУЧК: „(3) В зона „А“ извън територията на морските плажове се разрешават: 1. изграждането на пристанища и пристанищни съоръжения, на брегоукрепителни, брегозащитни и геозащитни съоръжения, на пречиствателни станции, както и на други обекти на техническата инфраструктура, необходима за обслужване на урбанизираните територии, попадащи в забраните по ал. 2; 2. строителството на други обекти, извън посочените в т. 1, при спазване на следните нормативи за всеки поземлен имот: а) плътност на застрояване (П застр.) - до 20 на сто; б) интензивност на застрояване (К инт.) - до 0,5; в) минимална озеленена площ (П озел.) - най-малко 70 на сто, като половината от нея трябва да бъде осигурена за дървесна растителност; г) характер на застрояването - ниско, с височина до 7,5 м; 3. поставянето на: а) преместваеми обекти за търговски, увеселителни и други обслужващи дейности, като в урегулираните поземлени имоти не могат да се надвишават установените в подробния устройствен план устройствени показатели - плътност на застрояване, коефициент на интензивност на застрояване и не се намалява определената минимална озеленена площ; б) елементи на градското обзавеждане - спирки на масовия градски транспорт, пейки, осветителни тела, съдове за събиране на

достъп до морето на зоната за активна плажна площ по ал. 4, т. 1⁵⁴ и зоните с разположени от концесионера или наемателя плажни принадлежности за възмездно ползване от посетителите (ал. 6)⁵⁵; ее) установяване на максимална площ до 2% от морския плаж за заемането ѝ от обектите по ал. 4, т. 2, б. „б“ (ал. 7)⁵⁶; жж) общо задължение териториите от зона „А“, попадащи в границите на защитени (природни) територии или на защитени зони да запазват режимите си на опазване, ползване и управление, определени по реда на ЗЗТ и ЗБР (ал. 10); зз) забрана за извършване на дейностите по ал. 4, т. 2, б. „б“ и т. 8 на територията на морските плажове за природосъобразен туризъм (ал. 11)⁵⁷; в) правна възможност за къмпингуване в зона „А“ извън категоризираните къмпинги при условия и по ред, определени в ЗТ и в други специални закони (чл. 10а)⁵⁸; г) специфични изисквания за природоползването в зона „Б“ (чл. 11), а именно: аа) очертаване на териториалния обхват на тази зона, който включва териториите, попадащи в ивицата с широчина 2 км от границата на зона „А“, с изключение на урбанизираните територии на населените места, определени към датата на влизане в сила на закона (т. е. 1.01.2008 г. – бел. авт.) (ал. 1); бб) изчерпателно изброяване на забраните за определени дейности в тази зона (ал. 2), сред които: ааа) изграждането и експлоатацията на депа и на други съоръжения и инсталации за оползотворяване и обезвреждане на отпадъци (т. 1); ббб) заустването на непречистени отпадъчни води, като количеството и качеството на пречистените води трябва да отговарят на изискванията за индивидуални емисионни ограничения, посочени в разрешителното за заустване, издадено съгласно ЗВ (т. 2); ввв) употребата на продукти за растителна защита и минерални торове, с изключение на регистрираните биологични продукти за растителна защита и торове (т. 3); ггг) развитието на производства, отделящи замърсяващи вещества, посочени в приложение I към Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване (т. 4); вв) общо задължение териториите от зона „Б“, попадащи в границите на защитени (природни) територии или на защитени зони да запазват режимите си на опазване, ползване и управление, определени по реда на ЗЗТ и ЗБР (ал. 3); д) изчерпателно изброяване на определени дейности, които се

отпадъци, чешми, фонтани и часовници; в) рекламни, информационни и монументално-декоративни елементи, при условия и по ред, определени в наредба на общинския съвет; 4. осъществяването на дейностите по ал. 4, т. 5 - 8, както и на други дейности, попадащи в забраните по ал. 2; 5. изграждането на подводни или плаващи обекти в акваторията по чл. 3, т. 2, свързани с туристическата функция на крайбрежието.” Същевременно ал. 4 на чл. 10 гласи: „(4) На територията на морските плажове се разрешават: 1. поставянето на плажни принадлежности, като се осигурява не по-малко от 50 на сто от активната плажна площ за свободно разполагане на плажни принадлежности от страна на посетителите; 2. поставянето на преместваеми обекти и съоръжения за: а) осъществяване на задължителните дейности на морския плаж; б) спортно-развлекателна дейност и заведения за бързо обслужване; 3. изграждането на техническа инфраструктура, необходима за използване на обектите по т. 2, както и за нуждите на националната сигурност и отбраната на страната и за осигуряване безопасността на корабоплаването; 4. изграждането на брегоукрепителни, брегозащитни и геозащитни съоръжения; 5. реализирането на ландшафтноустройствени и паркоустройствени мероприятия; 6. извършването на специализирани дейности по опазване на единични и групови културни ценности; 7. извършването на изследвания, свързани с опазване на околната среда; 8. изграждането на подземни проводни, мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура, когато няма друга техническа възможност или когато друго техническо решение е явно икономически нецелесъобразно.”

⁵⁴ Става дума за не по-малко от 50% от активната плажна площ за свободно ползване от посетителите.

⁵⁵ Тази разпоредба е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁵⁶ Става дума за преместваеми обекти и съоръжения за спортно-развлекателна дейност и заведения за бързо обслужване.

⁵⁷ Забраната обхваща както преместваемите обекти и съоръженията за спортно-развлекателна дейност и заведенията за бързо обслужване, така и изграждането на подземни проводни, мрежи и съоръжения от техническата инфраструктура.

⁵⁸ Тази разпоредба е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2016 г. (ДВ, бр. 36 от 2016 г.).

разрешават в зона „Б“ (чл. 12)⁵⁹; е) задължение за компетентните органи да определят устройството и застрояването на поземлените имоти, части от които попадат едновременно в охранителните зони „А“ и „Б“ с подробен устройствен план – план за регулация и застрояване (чл. 12а)⁶⁰; ж) задължение за компетентните органи да издават разрешения за строеж в двете зони при наличие на необходимата техническа инфраструктура за енергоснабдяване, водоснабдяване, пречистване на отпадъчни води и обезвреждане на отпадъците с правна възможност за определени изключения (чл. 13); з) задължение за държавата и общините да осигурят транспортни връзки с републикански или местни пътища, пешеходни и велосипедни алеи до морските плажове съгласно Закона за пътищата (ДВ, бр. 26 от 2000 г., изм. и доп.) (чл. 14); и) забрана за извършване на строителни и монтажни работи в националните курорти по Черноморското крайбрежие от 15 май до 1 октомври, с изключение за неотложни аварийно-ремотни работи и геозащитни мерки и дейности (чл. 15); й) правомощие за общинския експертен съвет по устройство на територията да приема подробните устройствени планове за територии, попадащи в зоните „А“ и „Б“ (чл. 16); к) правна възможност за промяна на предназначението на земеделски земи и на поземлени имоти в горски територии, попадащи в двете зони (чл. 17); л) забрана за строителството, поставянето на преместваеми обекти и съоръжения, промяната на предназначението и учредяването на ограничени вещни права върху подвижни (бели) дюни, неподвижни дюни с тревна растителност (сиви дюни) и облесени дюни, попадащи в границите на зона „А“, зона „Б“ или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А“, освен в случаите, когато с влязъл в сила подробен устройствен план е предвидено изграждането на обекти с национално значение и специални обекти, свързани с отбраната и сигурността на страната (чл. 17а, ал. 1), както и приложимост на забраните по чл. 10, ал. 2 и чл. 11, ал. 2 по отношение на обектите по ал. 1 (чл. 17а, ал. 2)⁶¹. Като примери от практиката на КС, отнасяща се до ограничаване на строителството по Черноморското крайбрежие могат да бъдат посочени 2 негови съдебни акта, а именно Определение № 3 от 14.08.2007 г. по к.д. № 8 от

⁵⁹ И по отношение на тази разпоредба смятам за относими горепосочените ми критични бележки по чл. 10, ал. 3 и 4 от ЗУЧК относно липсата на необходимост от изброяване на разрешените дейности в зона „Б“, за сметка на по-прецизно, от екологична гледна точка, изброяване само на забранените дейности в тази зона. Ето какво гласи чл. 12 от ЗУЧК: „Чл. 12. В зона „Б“ се разрешава осъществяване на дейности, попадащи в забраните по чл. 11, ал. 2 и 3, и строителство, свързано със: 1. създаване на нови или разширяване на границите на населени места, курорти и курортни комплекси при спазване на следните нормативи за всеки урегулиран поземлен имот: а) плътност на застрояване (П застр.) - до 30 на сто; б) интензивност на застрояване (К инт.) - до 1,5; в) минимална озеленена площ (П озел.) - 50 на сто, като половината от нея трябва да бъде осигурена за дървесна растителност; г) характер на застрояването - средно, с височина до 15 м; 2. създаване на нови или разширяване на границите на ваканционни селища при спазване на следните нормативи за всеки урегулиран поземлен имот: а) плътност на застрояване (П застр.) - до 30 на сто; б) интензивност на застрояване (К инт.) - до 1,2; в) минимална озеленена площ (П озел.) - 50 на сто, като половината от нея трябва да бъде осигурена за дървесна растителност; г) характер на застрояването - ниско, с височина до 10 м; 3. създаване на нови или разширяване на границите на вилни зони при спазване на следните нормативи за всеки поземлен имот: а) плътност на застрояване (П застр.) - до 40 на сто; б) интензивност на застрояване (К инт.) - до 0,8; в) минимална озеленена площ (П озел.) - 50 на сто, като половината от нея трябва да бъде осигурена за дървесна растителност; г) характер на застрояването - ниско, с височина до 7,0 м; 4. изграждане на обекти, мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура, попадащи в забраните по чл. 11, ал. 2.“

⁶⁰ Това задължение е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁶¹ Тези забрани са новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

2007 г. (ДВ, бр. 68 от 21.08.2007 г.)⁶² и Решение № 12 от 28.11.2013 г. по к.д. № 9 от 2013 г. (ДВ, бр. 105 от 06.12.2013 г.)⁶³;

6. Установяване на специални правила относно устройството на Черноморското крайбрежие (чл. 18 - 22).

Те са: а) общо задължение устройството и развитието на Черноморското крайбрежие да се извършва въз основа на концепциите и схемите за пространствено развитие по ЗРР, общи, подробни и специализирани устройствени планове (чл. 18); б) специфични изисквания относно възлагането, изработването и приемането на концепциите, схемите и плановете по чл. 18 (чл. 19); в) изчерпателно изброяване на основните реквизити (съдържанието) на общите устройствени планове за териториите на общините по чл. 3, т. 1 (чл. 21); г) изтъкване на основните реквизити (съдържанието) на специализираните схеми за прилежащата акватория (чл. 22);

7. Установяване на специални правила, свързани с финансирането на дейностите по предоставяне на морските плажове под наем или по възлагане на концесия за морски плажове и с контрола върху договорите за наем на морските плажове (чл. 22а - 22д)⁶⁴.

⁶² С това определение е отклонено искането на група народни представители за установяване на противоконституционност на § 11 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗУЧК, който се отнася до влизането на закона в сила - 1.01.2008 г. В мотивите на определението КС е направил следните изводи относно значението на ЗУЧК за преустановяване на прекомерната строителна активност по Черноморското крайбрежие: "Идеята, която стои в основата на искането, е, че установеният в § 11 от преходните и заключителните разпоредби на ЗУЧК срок за влизането му в сила е твърде дълъг и поради това той не може да пресече отведнъж безразборното строителство по Черноморското крайбрежие. ... Очевидно е обаче, че ЗУЧК засяга различни интереси, и то твърде чувствително. Народното събрание, когато решава какъв да бъде *vocatio legis* на закона, не може да не държи сметка за тези интереси и съответно да се опита да потърси най-задоволителното решение. Става въпрос в крайна сметка за преценка за целесъобразност и за възможност даденият закон да се приложи. ... Преходната разпоредба на § 11 от Закона за устройство на Черноморското крайбрежие представлява хисторически пример за това, какво значение има времето за правото. В случая един закон, чието непосредствено влизане в сила е от изключително значение - да бъдат преустановени строителните безчинства по Черноморието, е дерогиран на второ четене фактически с едно гласуване. Последниците - с притворната промяна осъществилите се определени ситуации (строежи непосредствено до морето, недопустима височина на застрояването, неспазване на защитни зони и пр.) до 1.01.2008 г. няма да могат да бъдат оспорени, а определени права ще станат придобити." Струва ми се, че подходът на КС е дискуссионен, а по същество неприемлив. Той можеше да допусне искането до разглеждане по същество и впоследствие в решение да обоснове противоконституционността на § 11 от ПЗР на ЗУЧК с нарушаване на чл. 15 и чл. 55, изр. първо от КРБ.

⁶³ С това решение са обявени за противоконституционни чл. 17, ал. 2, т. 6 (относно възможността за промяна на предназначението на земеделски земи и горски територии въз основа на подробен устройствен план за обекти със сертификат за клас инвестиция по Закона за насърчване на инвестициите) и чл. 17а, ал. 1, т. 2 (относно изключението от забраната за строителство спрямо подземни линейни обекти на техническата инфраструктура, непопадащи в т. 1 и 3 при липса на друга техническа възможност) от ЗУЧК. В мотивите на решението КС е направил следните изводи относно изключенията в ограничаването на строителната дейност по Черноморското крайбрежие: „Въведеното изключение за промяната на предназначението на имотите да се извършва само с ПУП би довело до нарушаване на конституционните разпоредби, ако точно и премерено не се определят критерият и приложното поле, а такова т. 6 на чл. 17, ал. 2 не съдържа. ... Критериите следва да са в самия закон, уреждащ изключението, да са определени от него и да имат отношение към опазването на околната среда. (вж. Решение № 11 по к.д. № 13/2010 г.), и то при условие на ограничени поначало възможности за преотреджане и промяна на предназначението на намиращи се в горски територии зони „А“ и „Б“ земеделски земи и поземлени имоти. ... Следователно точното очертаване на приложното поле на изключението по т. 6 на чл. 17, ал. 2 ЗУЧК е наложително, защото промяната на предназначението, начина и характера на застрояване на поземлените имоти само по одобрен ПУП оказва влияние върху изработването на ОУП и заобикаляне на обективните критерии за установяване на условия за устойчиво развитие на териториите и не дава гаранции за съобразяване на изискванията на чл. 15 от Конституцията. Такова съобразяване може да се постигне само ако се установи ясен и точен, с достатъчно определяеми характеристики характеристики за всички нива критерий, които обосновават нуждата от изключението. Такъв в атакуваната разпоредба няма, а това противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. ... Разпоредбата на чл. 17а, ал. 1, т. 2 ЗУЧК цели защита от неоправдано от гледна точка на обществен интерес застрояване и използване, което би разрушило и унищожило ландшафта. Затова не е достатъчно да се използва като критерий „техническа инфраструктура“ по глава четвърта от ЗУТ. ... Изключението по чл. 17а, т. 2 ЗУЧК следва да се допуска само в случай на обекти с висока значимост и при липса на алтернатива, което ограничение не е видно от текста на закона. ... Няма съмнение, че чл. 17, ал. 1 ЗУЧК установява принципа, а изключението трябва да бъде пълно и ясно посочено и обосновано в разпоредбата и да се отчетат екологичните измерения, за което текстът на чл. 17а ЗУЧК не дава гаранции.“ Смятам, че изводите на КС в това решение следва да бъдат подкрепени, тъй като те са в унисон със защитата на екологичните интереси на обществото, които трябва да имат приоритет пред икономическите такива.

8. Прилагане на принудителни административни мерки (ПАМ) (чл. 22е)⁶⁵.

Те се прилагат в три хипотези, изброени в ал. 1, а именно при: а) ограничаване на свободния и безплатен достъп до морски плаж (т. 1); б) ограничаване на зоната за активна плажна площ за свободно разполагане на плажни принадлежности от посетителите и/или равностойния достъп до морето (т. 2); в) надвишаване на допустимата площ за преместваемите обекти и/или на допълнителната търговска площ от площта на морския плаж. Видът и начинът на прилагане на съответната ПАМ се определя със заповед на МТ или оправомощено от него длъжностно лице (ал. 2 и 3). Смятам, че законодателят трябваше да изброи изчерпателно видовете ПАМ, а не да предоставя избора им на контролния орган. Тази слабост на ЗУЧК следва да бъде преодоляна de lege ferenda с последващо негово изменение в изтъкнатата насока.

II.2. Правни мерки по някои други закони

Субсидиарно приложение в разглежданата област могат да намерят правните мерки по някои закони, които ще бъдат посочени накратко.

II.2.1. Правни мерки по ЗУТ

Сред кръга на правните мерки по този закон от значение за разглежданата проблематика могат да бъдат отбелязани:

1. установяване на специални правила, свързани с основите на устройството на територията (чл. 1 - 98);
2. установяване на специални правила относно устройственото планиране на територията, инвестиционното проектиране и разрешаването на строителство (чл. 99 - 179).

II.2.2. Правни мерки по ЗЗ

В разглежданата област приложение могат да намерят следните правните мерки по този закон:

1. установяване на специални правила, свързани с осигуряването на "здравословна жизнена среда" (чл. 31 - 48);
2. установяване на специални правила относно защита на здравето на гражданите при извършване на дейности с азбест и азбестосъдържащи материали (чл. 73 - 74);
3. установяване на специални правила, свързани с опазването на курортните ресурси и курортите (чл. 75 - 78).

⁶⁴ Тази правна мярка е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁶⁵ Тази правна мярка също е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2016 г. (ДВ, бр. 20 от 2016 г.).

II.2.3. Правни мерки по ЗМПВВПРБ

От значение за разглежданата област може да се изтъкне една прана мярка, а именно установяване на специални правила относно опазването на морската среда (чл. 53 – 59).

II.2.4. Правни мерки по ЗВ

Правните мерки за опазване на водите от замърсяване по този закон могат да намерят приложение и при опазването на околната среда по Черноморското крайбрежие на Република България, и по-специално от източници, разположени на сушата. За целта могат да бъдат споменати следните правни мерки:

1. установяване на разрешителен режим за отвеждането на замърсители в подземните води в случаите по чл. 182а, ал. 2 (т. е. в малки количества за научни цели – бел. авт.) (чл. 52, ал. 1, б. “в”, подбуква “бб” – чл. 87), като разрешенията се издават от министъра на околната среда и водите (МОСВ);

2. установяване на разрешителен режим за инжектирането на въглероден двуокис, природен газ или втечен нефтен газ в подземни водни обекти (чл. 52, ал. 1, б. “в”, подбуква “вв” – чл. 87), като разрешенията се издават също от МОСВ;

3. установяване на разрешителен режим за заустването на отпадъчни води (чл. 52, ал. 1, б. “в”, подбуква “аа” – чл. 87), като и в тази хипотеза разрешението се издава от МОСВ, а практически тя обхваща всички други случаи на изхвърляне на различни видове замърсители във водите и водните обекти, извън предходните две хипотези;

4. нормиране на качеството на водите (чл. 118, ал. 4, чл.чл. 120, 122 и 135);

5. установяване на задължение за лицата, които стопанисват канализационните мрежи и пречиствателните съоръжения, да ги поддържат в техническа и експлоатационна изправност и да осигуряват непрекъснатата им нормална експлоатация (чл. 126, ал. 1);

6. установяване на забрана за въвеждане в експлоатация на обекти и осъществяването на дейности без пречиствателни съоръжения, освен в случаите, когато те не са необходими (чл. 127, ал. 2);

7. установяване на специални правила, свързани с мониторинга, в случая, за качеството на водите и със зоните за защита на водите (чл. 169 – 175).

II.2.5. Правни мерки по ЗЗТ

В светлината на разглежданата проблематика по-голямо значение имат следните правни мерки по този закон:

1. установяване на специални правила, свързани с категоризацията на защитените (природни) територии (чл. 1 – 7);

2. установяване на специални правила относно собствеността върху тези територии (чл. 8 - 15);

3. установяване на специални правила, свързани с предназначението и режима на опазване и ползване на такива територии (чл. 16 - 34);

4. установяване на специални правила относно обявяването и извършването на промени в тези територии (чл. 35 - 45);

5. установяване на специални правила, свързани с управлението и охраната на такива територии (чл. 46 - 73);

6. установяване на специални правила относно финансирането на (дейности в - бел. авт.) тези територии (чл. 74 - 77).

II.2.6. Правни мерки по ЗБР

В светлината на разглежданата проблематика могат да бъдат споменати следните правни мерки по този закон:

1. установяване на специални правила, свързани с изграждането и функционирането на "Националната екологична мрежа" за опазване на биологичното разнообразие (чл. 3 - 34);

2. специални правила, свързани с опазването на дивите растения и животни (чл. 35 - 69).

II.2.7. Правни мерки по ЗТ

В разглежданата област приложение могат да намерят следните правните мерки по този закон:

1. посочване на плажовете като един от видовете туристически обекти (чл. 3, ал. 2, т. 6);

2. 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);

3. установяване на специални правила относно туристическото райониране (чл. 15 - 56);

4. установяване на специални правила, свързани с туристическите информационни центрове и Националната мрежа на туристическите информационни центрове (чл. 57 и 58);

5. установяване на специални правила относно финансовото подпомагане на развитието на туризма (чл. 59 и 60);

6. установяване на специални правила, свързани с ползването и обезопасяването на плажовете (чл. 160 - 164);

7. установяване на специални правила относно единната система за туристическа информация (чл. 165 - 170);

8. установяване на специални правила свързани с упражняването на контрола върху туристическите дейности (чл. 171 - 181).

II.2.8. Правни мерки по ЗУО

Биха могли да бъдат отбелязани следните правни мерки за опазване на околната среда от вредното въздействие на отпадъците, които могат да намерят приложение и при опазването на околната среда по Черноморското крайбрежие на Република България:

1. установяване на специални правила, отнасящи се до задълженията на определени органи и лица, чиято дейност е свързана с отпадъците (чл. 7 - 28);

2. установяване на специални правила, свързани с изискванията за събиране, "транспортране" (т. е. превоз - бел. авт.) и третиране на отпадъците (чл. 29 - 43);

3. установяване на специални правила относно информацията, планирането и финансирането на дейности, свързани с отпадъците (чл. 44 - 66);

4. установяване на специални правила, свързани с разрешителния режим и контрола върху дейности по отпадъците (чл. 67 - 125).

II.2.9. Правни мерки по ЗОЗЗ

С измененията и допълненията на този закон в 2018 г. (ДВ, бр. 17 от 2018 г.) бяха въведени специфични правила, свързани с процедурата по промяна на предназначението на земеделските земи, намиращи се в обхвата на Черноморското ни крайбрежие, преди всичко с цел извършването на строителство върху тях⁶⁶. В тази насока могат да бъдат изтъкнати две правни мерки за опазването на околната среда в района на Черноморското крайбрежие, вкл. около морските пристанища, които са уредени в чл. 23 от закона, а именно:

1. установяване на забрана за утвърждаване на площадки и/или трасета за проектиране и промяна на предназначението на земеделските земи, намиращи се в границите на зона „А“, зона „Б“ или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А“ по ЗУЧК, в които попадат пясъчни дюни, освен в случаите по чл. 17а от с. з. (ал. 4);

⁶⁶ От гледна точка на правна техника обаче, биди недоумение подходът на законодателя, с § 28 от Закона за изменение и допълнение на Закона за посевния и посадъчния материал (ЗИД на ЗППМ - ДВ, бр. 17 от 2018 г.) да изменя и допълва ЗОЗЗ, за да урежда материя относно промяна на предназначението на земеделски земи по чл. 23 от ЗОЗЗ, която няма пряка връзка с материята, уреждана от ЗППМ. Този несполучлив, по мое мнение, подход на актуалния в 2018 г. законодател, не е в унисон с изискването по чл. 10, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ДВ, бр. 27 от 1973 г., изм. и доп.), където е указано, че обществените отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменени, а не с отделен акт от същата степен.

2. установяване на задължение, до отразяване на границите на пясъчните дюни в кадастралната карта и в специализираните карти и регистри по чл. 6, ал. 7 от ЗУЧК, утвърждаването на площадки и/или трасета за проектиране и промяна на предназначението на земеделските земи, намиращи се в границите на зона „А“, зона „Б“ или в урбанизираните територии на населените места след границите на зона „А“ по ЗУЧК, да се разрешава след писмено становище на МОСВ или оправомощено от него длъжностно лице, удостоверяващо, че в имота не попадат пясъчни дюни (ал. 5)⁶⁷.

II.2.10. Правни мерки по ЗООС

Сред кръга на правните мерки по този закон, субсидиарно приложение в разглежданата област могат да намерят:

1. установяване на общи правила за опазване на биологичното разнообразие, в случаите, при които защитените (природни) територии са негов компонент (чл. 51 - 54);
2. екологична оценка (чл. 81 - 91)⁶⁸;
3. оценка на въздействието върху околната среда (чл. 81 - 83 и чл. 92 - 102)⁶⁹;
4. право на информация за околната среда (чл. 17 - 31)⁷⁰;
5. общи правила за извършването на мониторинг на околната среда (чл. 143 - 147), като 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;
6. право на предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда (чл. 60 - 64);
7. право на Национален доверителен екофонд (чл. 66 - 68);
8. разработване и утвърждаване на стратегии и програми за опазване на околната среда (чл. 75 - 80);
9. право на Национална схема за управление по околната среда и одитиране (чл. 132 - 136 и чл. 142);
10. право на Национална схема за екомаркировка (чл. 132 и чл. 137 - 142);
11. налагане на ПАМ (чл. 158 - 161)⁷¹.

⁶⁷ Ал. 5 на чл. 23 от ЗОЗЗ е новела в закона, въведена с измененията и допълненията му в 2018 г. (ДВ, бр. 17 от 2018 г.).

⁶⁸ За повече подробности вж. **Пенчев, Г.** Екологично право. Обща част. София: Феня, 2011, с. 147 - 159.

⁶⁹ Вж. за повече подробности, Пак там, с. 128 - 146.

⁷⁰ За повече подробности, Пак там, с. 160 - 174.

⁷¹ Вж. за повече подробности Пак там, с. 124 - 127 и цитираната там литература.

III. Юридическа отговорност за опазване на околната среда в региона на Черноморското крайбрежие на Република България

1. Административнонаказателна отговорност

Тя е уредена в чл. 23 - 25 от ЗУЧК. Предвидени са състави на административни нарушения при: а) нарушаване на разпоредбите на чл.чл. 10 - 12, 15, 17 и § 3 от преходните и заключителните разпоредби на закона (чл. 23); б) ограничаване на свободния достъп до морския плаж или определяне на такси за това (чл. 24); в) добив на пясък от морските плажове и пясъчните дюни (чл. 24а)⁷²; г) неизпълнение на задължението по чл. 13, ал. 6 от закона (чл. 24б)⁷³.

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 (ЗЗД - ДВ, бр. 275 от 1950 г., изм. и доп.), тъй като разпоредбата на чл. 170 от ЗООС е специална спрямо разпоредбата на чл. 45 от ЗЗД⁷⁴.

3. Екологична имуществена отговорност

Тя е уредена в чл. 23 - 25 от ЗУЧК, когато правонарушител е юридическо лице⁷⁵.

4. Наказателна отговорност

Субсидиарно значение в разглежданата област могат да намерят следните разпоредби от НК: чл. 352, ал. 1 - 3 (значително - бел. авт., наднормено замърсяване на водите, в случая - минералните, и почвата, респ. крайбрежната плажна ивица и лечебната кал); чл. 353, ал. 1 - 3 (пускане в експлоатация на предприятие или ТЕЦ преди поставянето в действие на пречиствателните му съоръжения); чл.353а (укриване или разгласяване на невярна

⁷² Тази разпоредба е въведена с измененията и допълненията на закона в 2013 г. (ДВ, бр. 27 от 2013 г.).

⁷³ Тази разпоредба е въведена с измененията и допълненията на закона в 2015 г. (ДВ, бр. 101 от 2015 г.). Тя се отнася до задължението по чл. 13, ал. 6 от ЗУЧК за премахване на преместваеми обекти и съоръжения на територията на морските плажове, както и тези, разположени в зоните „А“ и „Б“, които не отговарят на изискванията на закона.

⁷⁴ Вж. за повече подробности относно гражданската деликтна отговорност за вреди, нанесени на околната среда по ЗООС, напр.: **Голева, П.** Деликтно право. 2-ро прераб. и доп. изд. София: Феня, 2011, с. 162 и 170; **Тасев, С.** Деликтната отговорност. София: Сиела, 2009, с. 94 - 95. Изложеното в посочената част на тези монографии е актуално за гражданската отговорност не само в разглежданата област, но и в други области на опазването на околната среда.

⁷⁵ Вж. за повече подробности относно този вид юридическа отговорност, **Пенчев, Г.** Екологично право. Обща част, с. 120 - 123. В нашата правна литература С. Божанов подлага на критика вида на наказанието на юридическите лица в хипотезите на нарушаване на екологичното законодателство, както и на другите отрасли на законодателството, а именно - „имуществена санкция“ и предлага то да се премахне като наименование, респ. като вид наказание и да се замени с наименованието, респ. вида наказание „глоба“, тъй като такава е вече утвърдената практика в законодателството на другите държави, с изключение на нашата страна, а и самата „имуществена санкция“ не е свързана с отнемане на някакво имущество от юридическото лице - вж. **Божанов, С.** Законодателна уредба в областта на околната среда. София: Арго Пъблишинг, 2006, с. 78 - 79. Смятам, че неговото становище трябва да бъде подкрепено, като бих добавил и аргументът, че независимо от факта, че юридическите лица не са субект на административнонаказателна отговорност (по арг. от чл. 26 от Закона за административните нарушения и наказания - ЗАНН - ДВ, бр. 92 от 1969 г., изм. и доп.), няма формално логическа или друга пречка именно глобата да се посочи като наименование, респ. като вид на санкционната последица за неправомерното им поведение.

информация за състоянието на водите, в случая – минералните и почвата, респ. крайбрежната плажна ивица и лечебната кал – бел. авт.).

Заключение

Накрая, в резултат на разгледаната правна уредба могат да бъдат направени някои общи изводи от разгледаната правна уредба и препоръки за нейното усъвършенстване.

1. Комплексният и сложен характер на екологичните проблеми, свързани с опазването на околната среда в региона на Черноморското ни крайбрежие изисква при решаването им да участват учени и практикуващи специалисти от различните отрасли на науката и социалната практика. Многобройните изменения и допълнения на ЗУЧК⁷⁶ обаче, снижават ефективността на екологичната защита на този регион на страната.

2. Опазването на околната среда в този регион е важна предпоставка за реализацията на основното право на българските граждани на благоприятна и здравословна околна среда по чл. 55, изр. първо от КРБ.

3. Смятам, че от правно техническа гледна точка приемането на ЗУЧК беше излишно. Регулираната от него материя можеше да бъде уредена в самостоятелна глава на ЗУТ.

⁷⁶ За периода 2008 – 2017 г. са извършени 21 изменения и допълнения на ЗУЧК.