

ПРАВЕН РЕЖИМ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРКОВЕ ВЪВ ФРАНЦИЯ И ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

(сравнителноправен анализ)

Надежда Христова¹

Анотация

Антропогенното въздействие върху околната среда е в основата на екологичните проблеми, поради което, усилията на всяко едно общество трябва да бъдат насочени към изграждане на висока екологична култура. Важен инструмент, за постигането на тази цел е правото. Статията е посветена на правния режим на националните паркове във Франция и Великобритания. По – конкретно, вниманието е насочено към административноправния режим на тази категория защитени територии в съответните държави, сравнителноправния анализ и предложения за усъвършенстване на българското законодателство в тази област.

Ключови думи: *правен режим, управление, природа, защитени територии, национални паркове.*

Abstract

The antropogenic impact on the environment is the main factor causing ecological issues. Because of that every society has to make an effort to ensure full ecological awareness of its members. Law is one of the most important means to this end. The paper examines the legal status of National parks in France and Great Britain. The focus is on the administrative regulation of this type of protected territories in the mentioned states. Using the comparative analysis the author suggests amendments in Bulgarian legislation.

Key words: *legal status, administration, environment, protected territories, national parks.*

¹ Доктор по право, главен асистент в Юридическия факултет на Университета за национално и световно стопанство

Устройственият нормативен акт в българското законодателство, с който се регламентира административноправния режим на защитените територии², в частност на националните паркове е Законът за защитените територии (ЗЗТ - обн., ДВ, бр. 133 от 11.11.1998 г., изм. и доп.)³. С този закон се уреждат категориите защитени територии, тяхното предназначение и режим на опазване и ползване, обявяване и управление. Законово регламентирани са шест категории защитени територии - резерват, национален парк, природна забележителност, поддържан резерват, природен парк, защитена местност. В Република България са обявени три национални парка – „Пирин“, „Централен Балкан“ и „Рила“.⁴

Сравнителноправният анализ има две основни цели: познавателно - аналитична и практико – приложна. Първата от тях е насочена към разкриване на особеностите на правната уредба на административноправния режим на националните паркове в законодателствата на други държави, а втората към възприемане и прилагане на добрия пример в правната регламентация на тези защитени територии.

² Тъй като обект на опазване в защитените територии е природата, считам за уместен и правилен, възприетия, към настоящия момент, в правната доктрина подход, защитените територии да се наричат „защитени природни територии“. Вж. Пенчев, Г. Екологично право. Специална част. София: Феня, 2012 г., с. 187. Авторът е наименовал Глава 10 от труда си „Правен режим на защитените природни територии“, което изцяло следва да бъде прието и подкрепено. Националното ни законодателство регламентира правните режими и на други защитени територии, в който обектът на опазване не е природата. Такива са например защитените територии за опазване на културното наследство и др. - вж. Дамянов, Л. Актуални въпроси на съгласувателния режим при устройственото планиране и разрешаване на строителството в защитени територии за опазване на културното наследство. Промени в Закона за културното наследство – обн. ДВ, бр. 52 от 08.07.2016 г.. В: Собственост и право, 2016 г., № 9, с. 67 – 75. На с. 68 авторът разглежда защитените територии за опазване на културното наследство в светлината на чл. 8, т. 4 от Закона за устройство на територията (ЗУТ - обн., ДВ, бр. 1 от 02.01.2001 г., изм. и доп.), където под "защитени територии" се включват и разглежданите от него. Тази разпоредба на ЗУТ не е добре редактирана, защото под "защитени територии" се разбира широк кръг такива територии, макар и изброени изчерпателно.

³ ЗЗТ е изменял и допълван многократно (над 20 изменения и допълнения). Тези чести промени в законите, в частност в ЗЗТ, рефлектират върху правната сигурност и основателно са подложени на критика в правната доктрина. Вж. Караниколов, Л. Въпроси на законотворчеството, произтичащи от ДОПК. В: Общество и право. София, 2016, № 5, с. 42 – 54. На с. 42 авторът цитира следната мисъл на Аристотел: „Лекомислената смяна на съществуващите закони с нови означава отслабване силата на закона“. Аналогично становище застъпва в труда си и проф. Мръчков - вж. Мръчков, В. Субективно право и субективни трудови права. София: Сиби, 2017, 344 с. Съответно на:

- с. 49-50: "Правото и сигурността са две основни ценности в съвременното демократично общество."
- с. 50: "... честите промени в законите, на които сме свидетели през последните години, дестабилизируют правното регулиране и осуетяват неговото въздействие."
- с. 51: "Няма правова държава без правна сигурност. ... В днешно време една от специфичните проявни форми на правната несигурност е честата промяна на законите. За съжаление, тя е широко разпространена у нас."

⁴ Информация за националните паркове е достъпна на сайта на Министерството на околната среда и водите - <http://www.moew.government.bg>. Повече данни, относно управлението, зониранието, релефа, климата, природните местообитания, растенията, животните, водите и пр. на националните паркове, се съдържат в плановете за управление им.

В настоящото изложение се прави кратък преглед на административноправния режим на националните паркове във Франция и Великобритания, и в заключение, предложения de lege ferenda, с оглед усъвършенстване на действащото ни законодателство.

I. Правен режим на националните паркове във Франция

Нормативните актове, в които се регулира режимът на националните паркове във Франция са Кодекса на околната среда – КОС (Code de l'environnement) и Закон № 2006-436 от 14 април 2006 г. относно националните паркове, естествените морски паркове (водоеми) и естествените регионални паркове (Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux - JO 15 avril 2006, p. 5682).⁵ В територията на националните паркове се включват две зони: ядро (сърце) и прилежаща зона. Националните паркове, съгласно чл. L. 331 – 1 от КОС, могат да имат повече от едно ядро (сърце). Ядрото е централната зона и представлява същността на парка, с най – строг режим на защита. В него е разрешена поддръжката и ремонта на съществуващи сгради и съоръжения, които са от обществен интерес, а извършването на други дейности е позволено след надлежно разрешение от органите на управление на парка. Категорично са забранени единствено индустриалните и минните дейности. Във френската правна доктрина се критикуват направените със Закон № 2006-436 от 14 април 2006 г. промени в КОС, относно режима на дейностите, които могат да се извършват в ядрото(ядрата) на парка, тъй като с разпоредбите на сега действащите чл. L. 331 – 4 до чл. . L. 331 – 4 – 2 от КОС „се установява пълна система за предварително разрешение“ като по този начин защитата на централната част „става много относителна/несъвършена“.⁶ Това впечатление се засилва от разпоредбата на чл. L. 331 – 4 – 2 от КОС, с която се предоставя възможност на лицата, пребиваващи в парка, да осъществяват пастирска, земеделска и др. професионална дейност в централната му част(в ядрото), с цел да им се осигурят нормални условия на живот.

⁵ Вж. <http://www.legifrance.gouv.fr> - официалният сайт на правителството на Франция, в който се публикуват законите.

⁶ Вж. Cans, Ch. Les parcs nationaux sont morts: vive les parcs nationaux ... de développement local. Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (JO 15 avril 2006, p. 5682). Dans: AJDA (L'actualite juridique droit administratif). [online]. 17 Juillet 2006, pp. 1431 – 1436. [viewed 15.05.2012]. Available from: www.dalloz-revues.fr/revues/ajda-27.htm. Авторът подлага на критика и предвидената от законодателя възможност (чл. L331-1 от КОС) един национален парк да има повече от едно сърце(ядро, което е централната зона), което „накърнява принципа за териториална непрекъснатост“ и „изглежда странно от семантична гледна точка“. Според него, терминът „сърца“ звучи лошо в множествено число, тъй като „не сме виждали живо същество с много сърца“.

Според доц. Канс, с тази разпоредба всъщност се „установява система от нарушения, наречени по – благоприятни мерки“.⁷

Интерес представлява режимът на прилежащата зона, която е оптималният периметър на националните паркове. Прилежащата зона е територия варираща в пространството и времето. Тя е географско продължение на ядрото (сърцето) на парка, поради което между нея и ядрото съществува екологична взаимозависимост.⁸ Това е територия обхващаща общини или части от общини, които биха пожелали да станат част от територията на парка. Именно в това се изразява „уловката на закона“, тъй като прилежащата зона, в която могат да се включат общини е предварително определена с акта за обявяване на парка (Указ на Държавния съвет) и е отразена в Хартата на парка, но реалният ефект на тази зона ще бъде налице само ако съответните общини се присъединят към нея. Съществуването на такава прилежаща зона с такъв режим не е предвидено в българското законодателство. Режимът на прилежащата зона, установен с промените, които внася Закон № 2006-436 от 14 април 2006 г., се определя във френската правна доктрина като „модернизация на правните норми, основана на местното партньорство и териториална солидарност“.⁹ Националните паркове се разглеждат като „правна формула, която съвместява запазването на биологичното разнообразие и устойчивото развитие“.¹⁰

За да се включат териториите на съответните общини в обхвата на прилежащата зона, те трябва да кандидатстват за присъединяване към Хартата на парка. Хартата има белезите на плана за управление на национален парк и конкретизира правилата за управление на парка.¹¹

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem. Доц. Канс намира за парадоксално, че националният парк може да има повече от едно сърце и една присъединена площ(прилежаща зона), която е „противопоставена на многото сърца/централни части“.

⁹ Вж. Naim-Gesbert, E. Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable. Dans: Recueil Dalloz[online], 7 septembre 2006, pp. 2061 - 2065. [viewed 15.05.2012]. Available from: http://www.dalloz-revues.fr/revues/Recueil_Dalloz-21.htm. Според доц. Наим – Гесберт, със Закон № 2006-436 от 14 април 2006 г., противно на приетото разбиране за национални паркове, свободни от човешко обитаване, се приема концепцията за „национални паркове а ла франсе/по френски тертип“ и се допуска присъствието на „местни човешки общности“ на територията на националните паркове. Според автора, това е предизвикателство, което не е лишено от рискове, но отклонението от правния режим на националните паркове от 1960 г. е продиктувано от така необходимата „модернизация на правните норми“ и създаване на ново поколение национални паркове. Изборът на законодателя е основан върху адаптирането на стария режим на националните паркове към новите условия.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Хартата на националния парк, съгласно чл. L 331 - 3.I от КОС, включва:

- защита на природното, културно и ландшафтно наследство, и режима на дейностите в ядрото на националния парк;
- режима на присъединената площ(прилежащата зона);
- графични данни, показващи различните зони и тяхното предназначение;

Тя отразява екологичната взаимозависимост между централната част (сърцето) и прилежащата зона, включвайки режимни правила и графични данни и за двете зони, втората, от която (прилежащата), е призвана да гарантира опазването на първата (сърцето).

Въпреки, че националните паркове са собственост на държавата, в закона е предоставена възможност на заинтересованата местна власт, представляваща общините от прилежащата зона, да участва в управлението на парковете посредством участие в управляващия орган (чл. L. 331 – 8 от КОС). Местните избраници заемат най – малко половината от местата в управителния съвет. Идеята на това участие е да се даде възможност на местната власт да влияе върху приемането на управленските решения по опазване и ползване на националните паркове, като се постига и известна децентрализация на правомощията по управление. Със законодателните промени от 2006 г. се създава държавна организация с административни функции под наименованието „Национални паркове на Франция“ (Parcs Nationaux de France), която е под ръководството на министъра на околната среда. Отделните управления на националните паркове се намират под ръководството и контрола на тази държавна организация, която координира дейността им, зачитайки едновременно, както общото природно и културно значение на парковете, така и индивидуалните им характеристики, и подпомага популяризирането им на национално и международно ниво. Положителното, в тази уредба на управление на националните паркове, е това, че се постига единство и координация в управленските решения.

Включването в прилежащата зона на територии на общини е подложена на критика, тъй като липсва една специална, разгъната регламентация в закона, която да предвижда по – особена защита на природата в тази периферна на ядрото зона, която същевременно е част от националния парк. Поставя се под съмнение естеството на тази площ – периферната зона, и дали не става въпрос само за територия, от която общините да се възползват поради близостта и до ядрото на националния парк, привличайки клиенти за съответните бизнеси т.е. с чисто икономическа цел.¹²

- общ компонент, които съдържа основните принципи и правила, приложими за всички национални паркове и специфичен компонент за съответния парк, който включва насоките, целите и мерките, но съобразно териториалните, екологичните, икономическите, социалните и културни особености.

¹² Вж. Cans, Ch. Op. cit. Според автора, националните паркове следва да се управляват с цел защита на природата, развитието на научните изследвания и на един елитен туризъм – тип алпийски, но към днешна дата те придобиват друга мисия: „посрещане на масата“, превръщайки се прогресивно в „туристически дом“.

Освен това законодателят дава възможност, съгласно чл. L. 331 – 3 от КОС, включените вече общини да поискат да бъдат изключени (отписани) от периферната зона и съответно териториите им престават да бъдат част от парка. Според доц. Канс това законодателно решение е причина националните паркове да заприличат на „парчета швейцарско сирене“.¹³ Оказва се, че границите на националните паркове, в които попадат съответните територии от прилежащата зона, не са константни и зависят от волята на местните органи, представляващи граничните на ядрото общини.

Във Франция са обявени 10 национални парка. Последният от тях – Каланк (Calanques), е обявен през 2012 г. и е част от френската брегова ивица, която е известна още като „фиордите на Средиземно море“.

II. Правен режим на националните паркове във Великобритания

Режимът на националните паркове във Великобритания се регулира в Закона за националните паркове и достъпа до провинциалните райони от 1949г. (National Parks and Access to the Countryside Act, 1949), Закона за дивата природа и провинциалните райони от 1981 г. (The Wildlife and Countryside Act, 1981) и Закона за околната среда от 1995 г. (The Environment Act, 1995).¹⁴ Следва да отбележим, че Англия, Уелс и Шотландия, на чиито територии се намират национални паркове, могат да имат собствени политики за управлението им. Съгласно чл. 5 от Закона за националните паркове и достъпа до провинциалните райони от 1949 г., националните паркове са просторни провинциални райони, чиято природна красота и възможности за почивка на открито налагат необходимостта от опазването и поддържането им, като същевременно се насърчава по – голямата им посещаемост. Националните паркове във Великобритания са защитени територии. Те са географски райони, с ясни граници, предназначени за опазване на природата и културните ценности. Националните паркове се обявяват с акт на държавния секретар (министър) на околната среда, с който се потвърждава направеното предложение за обявяване от действащия публичен орган по опазване на околната среда.¹⁵

¹³ Ibidem.

¹⁴ Всички закони са достъпни на официалния сайт на правителството на Великобритания: <http://www.legislation.gov.uk>.

¹⁵ Към момента публичният орган, който отговаря за опазването на природата в Англия се нарича „Природна Англия“ (Natural England) и е създаден на 01.10.2006 г., съгласно Закона за околната среда и провинциалните общности от 2006 г. (The Environment and Rural Communities Act, 2006). В Уелс този публичен орган се нарича „Природни Ресурси Уелс“ (Natural Resources Wales), чийто правомощия се регулират в Закона за околната среда от 2016 г. (Environment (Wales) Act, 2016), а в Шотландия -

Всеки един национален парк се управлява от отделна администрация (park authority) с правомощия за съответния национален парк, която включва съвет (борд), персонал и доброволци.¹⁶ В състава на съветите влизат представители излъчени от местната власт и такива назначени от централните органи на изпълнителната власт с правомощия по въпросите на околната среда. Съветите се представляват от председател. Общото ръководство и контрол върху дейността на съветите се осъществява от държавния секретар (министър) на околната среда.

В границите на националните паркове във Великобритания се включват градове и села. Голяма част от земята в националните паркове е собственост на частноправни субекти, стопанисващи ферми и занимаващи се със земеделие или скотовъдство. Хората живеят и работят в националните паркове, а фермите, селата и градовете са защитени заедно с ландшафта и дивата природа. Националните паркове във Великобритания не са собственост на държавата, но се управляват от нея. В правната доктрина се поставя въпросът, дали системата на управление без собственост може да доведе до ефективен контрол и се прави предложение за промяна на законодателната уредба на националните паркове, тъй като действащата такава дава приоритет на посещаемостта им пред опазване на природата в тях.¹⁷

Съответните органи на управление (park authority) изготвят планове на националните паркове, в които се залагат политики за управлението им и се определят функциите и задачите на органите на управление. Приема се, че ролята на плановете на националните паркове е „преимуществено управленска“.¹⁸ Плановете на националните паркове се изготвят за срок от 5 години, след което се актуализират.

Със Закона за дивата природа и провинциалните райони от 1981 г. (чл. 42 и сл.) също се гарантира опазването на националните паркове. Органите на управление на тези защитени територии могат да издават заповеди, с които да забранят обработването на земи в националните паркове (включващи мочурища и поляни), които не са били селскостопански през последните 20 години, както и извършването на други дейности, които биха изменили характера и вида на земята. Тази забрана обаче не е абсолютна.

„Шотландско Природно Наследство“(Scottish Natural Heritage), създаден, съгласно Закона за природното наследство(Шотландия) от 1991 г.(Natural Heritage (Scotland) Act, 1991).

¹⁶ Например управлението на последно обявения през 2010г. Национален парк „South Downs“ се осъществява от South Downs National Park Authority – SDNPA.

¹⁷ Вж. Hughes, D. Environmental law. London: Butterworth & Co (Publishers) Ltd, 1992, pp. 173 - 174.

¹⁸ Ibidem, p. 175.

Тя не се отнася за дейности, извършвани или възложени от собственика или наемателя на земята, ако след направено уведомление до органите на управление:

- съответните органи са дали съгласието си;
- не са се произнесли в продължение на три месеца от изпращане на уведомлението;
- изрично са отказали да дадат съгласието си, но от датата на изпращане на уведомлението до датата на последвалия изричен отказ са изминали 12 месеца.

В Закона за дивата природа и провинциалните райони от 1981 г. е регулирана възможността съответните органи на управление да предоставят безвъзмездна финансова помощ или кредит на лица, за извършени от тях дейности за опазване на природата в националните паркове, както и за насърчаване на посещаемостта в тях, което е допълнителен стимул и гарантира постигане целите на управление, заложи в чл. 5, ал.1 от Закона за националните паркове и достъпа до провинциалните райони от 1949 г.. Българското законодателство не предвижда такава възможност. Това от една страна би могло да се отчете като пропуск, но от друга, предвиждането на безвъзмездно финансиране на частноправни субекти за извършени от тях дейности в националните паркове, които допринасят за тяхното опазване, изисква значителен бюджет за управление на тези защитени територии. Само при наличието на финансов ресурс, би имало смисъл от такова законодателно решение.

На територията на Великобритания има 15 национални парка. Нито един от тях не се намира в Северна Ирландия. В Англия се намират 10 национални парка (Broads, Dartmoor, Exmoor, Lake District, New Forest, Northumberland, North York Moors, Peak District, South Downs и Yorkshire Dales), в Шотландия – 2 (Cairngorms и Loch Lomond & Trossachs) и в Уелс – 3 (Brecon Beacons, Pembrokeshire Coast и Snowdonia). Първият обявен национален парк (1951 г.) във Великобритания е Пийк Дистрикт (Peak District), който е разположен основно на територията на Дербишир - Централна Англия, и се подрежда на второ място в света по посещаемост, предхождан от японския Национален парк „Фуджи – Хаконе – Идзу“. Поддържането и опазването на националните паркове във Великобритания се подпомага от Международния съюз за опазване на природата (IUCN - International Union for Conservation of Nature).

III. Предложения de lege ferenda

Във връзка с разгледания по – горе режим на националните паркове в съответните държави, смятам, че е уместно да последват промени в българското законодателство в следните насоки:

1. De lege ferenda, наименованието на ЗЗТ следва да бъде изменено на „Закон за защитените природни територии“ и навсякъде в текста на закона „защитени територии“ да бъде заменено със „защитени природни територии“.

2. За да бъдат уеднаквени режимните правила за всички национални паркове в България, е необходимо, de lege ferenda, всички видове зони в националните паркове и дейностите, които могат да се извършват в тях, да се определят в ЗЗТ. Със закона се регламентират единствено дейностите, които могат да се извършват в резерватната зона на националните паркове, но не и такива за останалите, задължителни по закон зони. Всички зони и дейностите, които могат да се извършват във всяка една от тях поотделно, следва да се определят в чл. 19 от ЗЗТ. В този смисъл е необходимо разпоредбата на чл. 22 от ЗЗТ също да претърпи редакция като отпадне възможността да се определят допълнителни зони с плановете за управление. В тази разпоредба следва единствено да се предвиди, че с плановете за управление се определят обхватът и местоположението на зоните, съобразно особеностите на съответния национален парк, и се конкретизират, съобразно закона, дейностите, които могат да се извършват във всяка една зона. Към настоящия момент, законодателят дава възможност с плановете за управление да се предвиждат различни допълнителни зони и респективно различни режимни правила за опазване и ползване във всяка една от тях (с изключение на резерватната зона), което води до различия в административноправните режими на обявените три национални парка .

3. В българското законодателство не е предвидено в състава на регионалните органи по управление на националните паркове да влизат и представители на местната власт. Действително в границите на националните паркове в България не се включват урбанизирани територии, но населението от граничните на парковете териториални единици е пряко заинтересовано от управлението им. От управлението на националните паркове зависи, както опазването на природата в тях, така и поминъкът на населението. Именно поради това е мислима, de lege ferenda, промяна в действащия закон, с оглед включване в състава на регионалните органи по управление на националните паркове и представители на местната власт.