

ИЗТОЧНИЦИ НА ЕКОЛОГИЧНОТО ПРАВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Георги ПЕНЧЕВ*

Para citar este artículo puede utilizarse el siguiente formato:

Георги Пенчев (2010): "Източници на Екологичното Право на Република България", en *Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, n.^{os} 1-2 (diciembre 2010/enero 2011), pp. 29-35. En línea puede leerse en: www.eumed.net/rev/historia/01/gp.htm.

РЕЗЮМЕ: Статията е посветена на един актуален теоретичен проблем на българското екологично право. В нея са разгледани различните видове източници на екологичното право на Република България и по-специално: конституцията, законът, подзаконовите нормативни актове, международните споразумения и правото на Европейския съюз. Авторът подразделя в структурно отношение законите в областта на опазване на околната среда в България на три групи: общи, специални и такива, които спадат към други отрасли на законодателството, но съдържат екологични норми.

ABSTRACT: This article is dedicated to one actual theoretical problem of the Bulgarian environmental law. There are evaluated in it the different kinds of sources of the environmental law of the Republic of Bulgaria, and especially: constitution, laws, regulations, international treaties and the Law of the European Union. The author divides in structural meaning the environmental laws in Bulgaria to three groups: general, special and those, which are in the scope of different branches of legislation, but including environmental provisions. The social policy could not be developed without efficient implementation of environmental legislation.

KEY WORDS: Environmental law, Sources of Environmental Law, Structure of Legislation, Environment, Environment and Social Policy, International Environmental Law, European Environmental Law.

1. Увод

Екологичните проблеми на съвременното общество се очертават като едни от най-актуалните за нашата съвременност, от успешното разрешаване на които зависи до голяма степен съдбата на сегашните и бъдещите поколения. За целта е необходимо, от една страна, провеждането на гъвкава държавна политика¹, която отчита съвременните постижения на науката и социалната практика, а от друга страна, ефективно международно сътрудничество. Известно е, че правото е най-важното средство за успешното провеждане на

* Екологично право в Юридическия факултет на Пловдивския университет "Паисий Хилендарски". georgepenchev@abv.bg.

¹ Вж. напр. за повече подробности в тази насока: Пенчев, Г., *Екологичната политика на Република България: някои проблеми и перспективи*, в: *Съвременно право*, София, 2001, No. 5, с. 62-68; *Environmental Policies in East and West*, London, 1987, p. 401; Penchev, G., "Bulgarian Environment Policy", in *Water & Environment Manager*, No. 6 (1999), Lovenham (U.K.), p. 22-23.

държавната екологична политика, поради което проблемът за източниците на българското екологично право придобива особено значение.

Източници на екологичното право на Република България са националните нормативни актове и международните правни актове, към които се е присъединила нашата страна или приети с нейно участие, които съдържат правни норми, регулиращи обществените отношения, свързани с опазването на околната среда, т. е. с предмета на екологичното право². Според йерархията на националните нормативните актове могат да бъдат посочени следните видове източници на екологичното право: конституцията, закони и подзаконови нормативни актове. Международните правни актове, които бяха отбелязани, също са сред видовете източници на екологичното ни право, но поради своята специфика се посочват самостоятелно. Аргумент за изтъкването им като източник на българското екологично право е чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България (КРБ – ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп.), а в тази насока трябва да се има предвид и Решение на Конституционния съд (КС) № 7 от 1992 г. (ДВ, бр. 56 от 1992 г.). По-нататък ще бъдат отбелязани накратко отделните видове източници на българското екологично право.

2. Конституцията

Както е известно, тя е основа на действащото ни законодателство (“основен закон”), поради което е необходимо да бъдат изтъкнати екологичните й разпоредби. По-специално в тази насока трябва да бъдат отбелязани 5 члена от Конституцията, чието съдържание ще бъде очертано накратко по-долу.

В чл. 15 от КРБ е установено задължението на държавата да опазва околната среда, което е формулирано по следния начин: “Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурси на страната”.

Обектите на изключителна държавна собственост са посочени в чл. 18, ал. 1 от КРБ, където е указано, че “подзамните богатства, крайбрежната плажна ивица, републиканските пътища, както и водите, горите и парковете с национално значение, природните и археологическите резервати, определени със закон, са изключителна държавна собственост”. КС първоначално прие в Решение № 19 от 1993 г. (ДВ, бр. 4 от 14.01.1994 г.), че обектите на изключителна държавна собственост са изброени изчерпателно в чл. 18, ал. 1 от КРБ, изтъквайки в мотивите си, че “поради важността, която имат, вещите по чл. 18, ал. 1 могат да принадлежат само на държавата, върху нея тежи конституционното задължение да не ги отчуждава”. Около 4 години по-късно, в друго свое Решение № 11 от 1997 г. (ДВ, бр. 89 от 7.10.1997 г.) той изтъкна, че критериите за определяне на “публичноправната значимост и всеобщата полезност” на обектите по чл. 18, ал. 1 от КРБ е от компетентността на законодателя, т. е. на практика в отделен закон трябва да се посочи от законодателя кои от тези обекти могат да бъдат изключителна държавна собственост и кои от тях - обект и на други видове право на собственост. Струва ми се, че е налице известно противоречие в тези две решения на КС.

В чл. 21, ал. 1 от КРБ е изтъкнато, че “земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото”,

² Вж. напр. *Основи на правото на Република България*. Част първа, София, 1995, с. 11.

а в чл. 21, ал. 2 от нея е указано, че “обработваемата земя се използва само за земеделски цели. Промяна на нейното предназначение се допуска по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, определени със закон”.

В чл. 22 от КРБ, в резултат на изменението и допълнението ѝ през 2005 г. (ДВ, бр. 18 от 2005 г.), е установена правната възможност за чуждестранни физически и юридически лица да придобиват право на собственост върху земя у нас. Това право се придобива при условията, произтичащи от присъединяването на Република България към Европейския съюз (ЕС) или по силата на международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България, както и чрез наследяване по закон (ал. 1). Законът за ратифициране на международния договор по ал. 1 трябва да се приеме с мнозинство две трети от всички народни представители (ал. 2), а режимът на земята се определя със закон (ал. 3). Тази правна възможност може да се използва (реализира) от датата на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към ЕС (1.01.2007 г.), посочен по-долу и не е свързана със заварените международни договори. В първоначалната редакция на тази разпоредба бе установена забрана за чуждестранни физически и юридически лица да притежават право на собственост върху земя в нашата страна.

Накрая, необходимо е да се посочи чл. 55 от КРБ, където е установено основното право на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда, съчетано с основното им задължение да я опазват. Съгласно тази разпоредба, “гражданите имат право на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи. Те са длъжни да опазват околната среда”.

3. Законът

Структурата на българското екологично законодателство е детерминирана от спецификата на обекта на управление – околната среда в нейната цялост (т. е. като единна система) или отделните ѝ компоненти. В структурно отношение законите, свързани с опазването на околната среда условно могат да бъдат обособени в 3 основни групи.

3.1. Общи закони

Те се наричат така, защото се отнасят до опазването на околната среда като цяло, т. е. като система от взаимно свързани компоненти. Към тази група понастоящем се отнася само Законът за опазване на околната среда (ДВ, бр. 91 от 2002 г., изм. и доп.).

3.2. Специални или “отраслово-ресурсови” закони

Те носят това наименование, защото са посветени на опазването на отделни природни ресурси (един или няколко) като компоненти на околната среда или на специфични дейности, оказващи значимо въздействие върху околната среда. Към тази група трябва да бъдат причислени в хронологична последователност: Законът за опазване на земеделските земи (ДВ, бр. 35 от 1996 г., изм. и доп.), Законът за чистотата на атмосферния въздух (ДВ, бр. 45 от 1996 г., изм. и доп.), Законът за горите (ДВ, бр. 125 от 1997 г., изм. и доп.), Законът за защитените територии (ДВ, бр. 133 от 1998 г., изм. и доп.), Законът за подземните богатства (ДВ, бр. 23 от 1999 г., изм. и доп.), Законът за водите

(ДВ, бр. 67 от 1999 г., изм. и доп.), Законът за лечебните растения (ДВ, бр. 29 от 2000 г., изм. и доп.), Законът за лова и опазване на дивеча (ДВ, бр. 78 от 2000 г., изм. и доп.), Законът за рибарството и аквакултурите (ДВ, бр. 41 от 2001 г., изм. и доп.), Законът за биологичното разнообразие (ДВ, бр. 77 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за управление на отпадъците (ДВ, бр. 86 от 2003 г., изм. и доп.), Законът за генетично модифицираните организми (ДВ, бр. 27 от 2005 г., изм. и доп.), Законът за задълженията към Международния фонд за обезщетение при щети, причинени от замърсяване с нефт (ДВ, бр. 34 от 2005 г., изм. и доп.), Законът за защита от шума в околната среда (ДВ, бр. 74 от 2005 г., изм. и доп.), Законът за почвите (ДВ, бр. 89 от 2007 г.), Законът за защита на животните (ДВ, бр. 13 от 2008 г., изм. и доп.) и Законът за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ДВ, бр. 43 от 2008 г.).

3.3. Закони, които формално спадат към други отрасли на законодателството, но съдържат екологични норми

Към тази група могат да бъдат причислени: Наказателният кодекс (ДВ, бр. 26 от 1968 г., изм. и доп.), Законът за опазване на селскостопанското имущество (ДВ, бр. 54 от 1974 г., изм. и доп.), Законът за собствеността и ползването на земеделските земи (ДВ, бр. 17 от 1991 г., изм. и доп.), Закон за арендата в земеделието (ДВ, бр. 82 от 1996 г., изм.), Законът за възстановяване на собствеността върху горите и земите от горския фонд (ДВ, бр. 110 от 1997 г., изм. и доп.), Законът за движение по пътищата (ДВ, бр. 20 от 1999 г., изм. и доп.), Законът за защита от вредното въздействие на химичните вещества и смеси (ДВ, бр. 10 от 2000 г., изм. и доп.), Законът за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ДВ, бр. 12 от 2000 г., изм. и доп.), Законът за устройство на територията (ДВ, бр. 1 от 2001 г., изм. и доп.), Законът за сдружения за напояване (ДВ, бр. 34 от 2001 г., изм. и доп.), Законът за безопасно използване на ядрената енергия (ДВ, бр. 63 от 2002 г., изм. и доп.), Законът за енергетиката (ДВ, бр. 107 от 2003 г., изм. и доп.), Законът за обществените поръчки (ДВ, бр. 28 от 2004 г., изм. и доп.), Законът за здравето (ДВ, бр. 70 от 2004 г., изм. и доп.), Законът за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ДВ, бр. 18 от 2005 г., изм.), Законът за геодезията и картографията (ДВ, бр. 29 от 2006 г., изм. и доп.), Законът за защита при бедствия (ДВ, бр. 102 от 2006 г.), Законът за устройството на Черноморското крайбрежие (ДВ, бр. 48 от 2007 г.), Законът за възобновяемите енергийни източници и алтернативните енергийни източници и биогоривата (ДВ, бр. 49 от 2007 г., изм.), Законът за енергийната ефективност (ДВ, бр. 98 от 2008 г., изм.), Законът за достъп до пространствени данни (ДВ, бр. 19 от 2010 г.) и др.

4. Подзаконовите нормативни актове

В областта на опазване на околната среда съществуват голям брой подзаконови нормативни актове поради необходимостта от детайлизация на законовата правна уредба, т. е. от доразвиване в детайли на различни правни проблеми, които не могат да се уредят в закон. В структурно отношение те

могат да бъдат обособени в същите 3 основни групи, както и законите в разглежданата област, които бяха изтъкнати³.

5. Международните правни актове

Те биват два основни вида, които ще бъдат посочени накратко.

5.1. Международни двустранни или многостранни споразумения с участието на Република България

След присъединяването на Република България към тях и влизането им в сила за нашата страна, те имат задължителна юридическа сила, т. е. стават част от вътрешното ни право, а след обнародването им в ДВ се ползват с приоритет пред тези национални нормативни актове, които им противоречат (чл. 5, ал. 4 от КРБ и Решение на КС № 7 от 1992 г.). Международното екологично право вече се оформи като един важен подотрасъл на международното публично право, главно поради големият и непрекъснато нарастващ брой международни споразумения в областта на опазване на околната среда⁴.

5.2. Международни правни актове, които нямат обвързваща юридическа сила, но имат значение за нашата страна по силата на международни споразумения или са приети с нейно участие

Поради своята специфика те имат препоръчителен характер и преди всичко политическо значение. Такива например са декларациите и препоръките на някои международни организации или приети на междуправителствени съвещания на съответните държави, в които участва Република България. В английската литература те се обозначават като "Soft Law".

6. Правото на Европейския Съюз

Известно е, че европейското право се оформи като специфичен източник на правната система на страните-членки, сред които от 2007 г. е и Република България. Условно то включва два основни дяла: а) "първично право", което обхваща учредителните договори, и б) вторично право, което включва правните актове, приемани от институциите на ЕС със задължителен (регламенти, директиви, решения) или незадължителен (мнения и препоръки) характер за страните-членки. Източник на европейското право са и решенията на Съда на ЕС. Учредителните договори, правните актове на институциите и съдебната практика на ЕС се обозначават като "acquis communautaire" (в смисъл на "правно пространство" – бел. авт.). Важна част от него са еколопраните

³ Относно структурата на действащото екологично законодателство на Република България, вж. напр. Пенчев, Г., *Екологичната политика на Република България: някои проблеми и перспективи*, с. 65 – 66 и цитираната там литература.

⁴ Вж. напр. за повече подробности в тази насока: Божанов, С., *Международноправни актове в областта на околната среда*, Русе, 2004, 455 с.; Бринчук, М., *Екологическо право*, Москва, 2009, с. 403 – 421; Колбасов, О., *Международно-правовая охрана окружающей среды*, Москва, 1982, 240 с.; Тимошенко, А., *Формирование и развитие международного права окружающей среды*, Москва, 1986, 192 с.; Kiss, A., Shelton, D., *International Environmental Law*, London, 1991, p. 541; Taylor, P., *The Failure of International Environmental Law. - Our Planet*, London, 1992, No. 3, p. 14-15.

разпоредби по първичното и вторичното европейско право, а вторичното европейско право, от своя страна, се развива особено динамично⁵.

Първоначален израз на желанието на Република България за присъединяване към ЕС беше подписаното в Брюксел на 8.03.1993 г. Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна. То влезе в сила на 1.02.1995 г. и бе ратифицирано от нашата страна със закон от 15.04.1993 г. (ДВ, бр. 33 от 1993 г.), а текстът му бе обнародван като отделно книжно тяло (притурка) на ДВ, бр. 61 от 25.05.1995 г. В чл. 70 от това споразумение беше посочена “околната среда” като една от областите на сближаване на нашето законодателство с правото на ЕС. Впоследствие на 25.04.2005 г. в гр. Люксембург бяха подписани от нашата страна следните споразумения, с които беше реализирано редовното ѝ членство в ЕС: а) Договор между Кралство Белгия, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Ирландия, Италианската република, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Република Унгария, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Република Полша, Португалската република, Република Словения, Словашката република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия (държави – членки на Европейския съюз) и Република България и Румъния за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз; б) Протокол относно условията и договореностите за приемане на Република България и на Румъния в Европейския съюз; в) Акт относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз, и г) Заключителен акт по присъединяването на Република България и на Румъния към Европейския съюз. Те са ратифицирани от Република България със закон от 11.05.2005 г. (ДВ, бр. 40 от 2005 г. – в сила от 12.05.2005 г.), в сила са от 1.01.2007 г. при условията на чл. 2 от Договора и са обнародвани в ДВ, бр. 103 и 104 от 2006 г. По мое мнение, присъединяването на нашата държава към ЕС е голямо предизвикателство за българското екологично право, защото понастоящем са в сила около 300 правни акта на ЕС в областта на опазване на околната среда.

7. Заключение

Накрая, в резултат на разгледаната по-горе правна уредба могат да бъдат направени някои по-обща изводи.

1. Налице е голям брой национални нормативни актове в областта на опазване на околната среда в нашата страна. Поради редовното ѝ членство в ЕС и свързаното с него динамично развитие на европейското екологично право предстои огромна по мащабите си работа по сближаване на българското с европейското екологично право, която изисква: а) солидна кадрова обезпеченост на компетентните държавни органи, отговарящи за т. нар. “евроинтеграция”; б) ефективно сътрудничество на учени и специалисти от

⁵ Вж. напр. за повече подробности: Крамер, Л., *Европейско право на околната среда*, София, 2009, с. 65 – 68 и с. 619 – 627; Haigh, N., *EEC Environmental Policy and Britain*, Glasgow, 1990, p. 389; Kramer, L., *EEC Treaty and Environmental Protection*, London, 1990, p. 116.

различни области на науката и социалната практика, особено в преходния период на адаптация на българското към европейското право.

2. Република България е участник и в редица двустранни и многостранни международни споразумения в разглежданата област, които също оказват влияние върху развитието на националното екологично законодателство. Изпълнението на задълженията ѝ по тях изисква понякога не само необходимия кадрови потенциал, но и значителни финансови ресурси. Поради това, за в бъдеще внимателно трябва да се обмисля всяко по-нататъшно участие на страната ни в такива споразумения.

3. Ефективното прилагане на горепосочените национални нормативни актове е важна гаранция за реализацията на държавната екологична политика и в частност, на основното право на българските граждани на здравословна и благоприятна околна среда по чл. 55 от КРБ.

Recibido el 10 de noviembre de 2010, corregido del 12 al 15 de noviembre de 2010 y aceptado el 16 de noviembre de 2010.