

DOI: <http://doi.org/10.370.75/BAL.2022.01.03>

Правна същност на защитените природни територии по Закона за защитените територии

Legal Essence of the Protected Natural Areas Under the Protected Areas Act

Нагежга Христова¹

SUMMARY

The study refers the legal essence of „protected natural areas“ as an object of administrative legal regime. It pays the attention to general and special legal features of protected natural areas, legal doctrine and judicial practice on laid questions, and finally, it tackles some recommendations *de lege ferenda*.

KEY WORDS

Environment; Object; Environment; Administrative Legal Regime; Nature; Protected Natural Areas

¹ Нагежга Христова е доктор по право, доцент по административно право и административен процес в Юридическия факултет на Университета за национално и световно стопанство, e-mail: n.hristova@unwe.bg; nadia75hristova@abv.bg (is Ph D, Associate professor in Administrative law and Administrative procedure at the Law Faculty of the University of national and world economy, e-mail: n.hristova@unwe.bg; nadia75hristova@abv.bg).

Увод²

Всеки отраслов правен режим, какъвто е и административноправният режим на защитените природни територии, произведен е на конституционноправният рег, като го конкретизира³. В основата на този регламент е неговият обект, върху който субектите въздействат, т.е. така той се разглежда като „обект на въздействие“, съответно – „обект на режима“ и като такъв се приема за негов „носител“⁴. Правният режим се установява в интерес на неговия обект, като съответно „безобектен“ режим не съществува. С правните норми се регулират правомощията, правата и задълженията на субектите, както и отношенията между тях, отново съобразно установеното за обекта на правния режим нормативно положение. Законът за защитените територии (ЗЗТ)⁵ е източник на административноправния режим на защитените природни територии. Обект на този режим са шестте категории на защитените природни територии – „резерват“, „национален парк“, „природна забележителност“, „поддържан резерват“, „природен парк“, „защитена местност“, уредени с чл. 5, т. 1 – 6 ЗЗТ. Вниманието в настоящото изследване е насочено към правната същност на защитените природни територии като обект на административноправен режим.

Категориите защитени природни територии са специална институционална форма на опазване на родната природа и

² Публикацията съдържа резултати от изследване „Правен режим на защитените природни територии (научно-практически анализ)“, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ – 7/2021.

³ Националното ни законодателство не съдържа легална дефиниция за понятието „правен режим“. Това понятие обаче е употребявано в правната доктрина и в съдебната практика. Според Бахрах правният режим е система от нормативни правила, които регулират дейността на субектите спрямо определен обект, върху който те въздействат. Вж. Д. Н. Бахрах. *Административное право России. Учебник для вузов*. Москва, Норма, 2000, с. 197.

⁴ Вж. Д. Н. Бахрах и Б. В. Российский, и Ю. Н. Стариков. *Административное право. Учебник для вузов*. Москва, Норма, 2005, с. 456.

⁵ Обн., ДВ, бр. 133 от 11.11.1998 г., изм. и доп.

това следва по аргумент от чл. 2, ал. 1 от ЗЗТ. Природата е основният (общият) обект на защита в границите на защитените природни територии⁶. Законодателят обаче е възприел диференциран подход на защита на природата, посредством правната уредба на различни категории защитени природни територии. Защитата на природата в този случай се осигурява чрез правната уредба на особеното социално-правно положение на всяка една от шестте категории защитени природни територии. Ето защо ние приемаме за пряк обект на административноправния режим на защитените природни територии именно тези територии.

Защитените природни територии имат **общи белези**, характерни за всяка една от тях и **специални такива** – или само за отделна категория защитена природна територия – резервати, национални паркове и пр., или за някои от категориите. Към **общите белези** бихме могли да отнесем следните:

1. Всяка категория защитени природни територии е специално регламентирана от правото форма за защита на родната природа. Защитените природни територии са предназначени за опазване на биологичното разнообразие⁷ в екосистемите и на естествените процеси, протичащи в тях, както и на характерни или забележителни обекти на неживата природа и пейзажи.

⁶ В защитените природни територии са разположени красиви местности, което е предпоставка за много посетители с цел туризъм. В тази връзка се присъединявам към становището на Е. Великова, че туризмът, в частност транспорта, използван за гостигане до желаната дестинация, има вредно въздействие върху околната среда. Вж. E. Velikova. Methodological guidelines for the sustainable development of the Bulgarian touristic resorts through reducing the harmful impact of transport. *10th International Conference on Environmental Science and Development (ICESD 2019)*. Milan, Italy. SCOPUS E3S Web Conf., 101 (2019) 01004, Published online: 14 June 2019. EDP Sciences. 2019 [online] https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/abs/2019/27/e3sconf_icesd2018_01004/e3sconf_icesd2018_01004.html. [Access 11.03.2022].

⁷ Съгласно § 1, м. 7 от ДР на ЗЗТ, „биологично разнообразие“ е многообразието на живите организми от всички източници, включително земни, морски и груги водни екосистеми и екологични комплекси, от които те са част. Това означава вътрешово, междуово и многообразие на екосистемите.

2. За защитените природни територии като обект на правен, в частност административноправен режим, са установени от законодателя правила за тяхното обявяване, опазване, ползване, финансиране и охрана. Предназначението на защитени природни територии не може да се променя освен по реда на глава трета от ЗЗТ. Заличаването, увеличаването на площта, намаляването на площта, прекатегоризирането и промените в режима на дейностите в защитените територии се извършват по предвидения в ЗЗТ ред.

3. В защитените територии се извършва строителство, поддържане и ползване на обекти в съответствие с режима на дейностите, установен по реда на ЗЗТ със заповедите за обявяване и с плановете за управлението им, устройствените и техническите планове и проекти. Строителството на нови обекти, разширението, преустройството и промяната на предназначението на съществуващи обекти, за които не се изисква оценка на въздействието на околната среда (ОВОС), се извършват след съгласуване с министъра на околната среда и водите или с оправомощени от него длъжностни лица, независимо от разрешенията, които се изискват по други закони⁸.

4. Във всяка една от защитените природни територии е установен приоритет на опазване на природата пред другите видове дейности, извършвани в тях⁹.

5. В защитените природни територии се включват земи¹⁰, гори¹¹ и водни площи¹².

⁸ Аргумент от чл. 13 от ЗЗТ.

⁹ Аргумент от чл. 2, ал. 2 от ЗЗТ.

¹⁰ Съгласно § 1, т. 1 от ДР на ЗЗТ „земи“ са селскостопанските (земеделските) земи по смисъла на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи.

¹¹ Съгласно § 1, т. 2 от ДР на ЗЗТ „гори“ са горските територии по смисъла на чл. 2, ал. 3 от Закона за горите.

¹² Съгласно § 1, т. 3 от ДР на ЗЗТ „водни площи“ са територии от поземления фонд, горските територии и континенталния шелф, залети с вода.

6. Относно правото на собственост също съществуват общи белези, характерни за всяка една категория защитени територии. По-конкретно те се свеждат до забрана за определени субекти да придобиват право на собственост върху гори, земи и водни площи в защитените природни територии. По аргумент от чл. 10, ал. 2 и ал. 5 от ЗЗТ, чужди държави, политически партии, организации, движения и коалиции с политически цели не могат да придобиват и притежават право на собственост върху гори, земи и водни площи в защитени природни територии. Съгласно чл. 7, ал. 1 от ЗЗТ, разпоредбите на този Закон се прилагат за всички защитени територии, независимо от собствеността върху горите, земите и водните площи в тях. Ето защо съгласно чл. 11 от ЗЗТ собствениците и ползвателите на гори, земи и водни площи в защитените територии са длъжни да спазват режимните правила, установени с този Закон, със заповедта за обявяване на защитената територия и с плана за управлението ѝ.

7. За да се гарантира спазването на административно-правните норми, източник на режима на защитените природни територии, и най-вече, за да бъдат опазени и съхранени тези територии, се прилагат предвидените в закона мерки на административна принуда – принудителни административни мерки и административни наказания.

Към **специалните белези** бихме могли да посочим следни по-важни:

1. Специалните белези на защитените природни територии се основават главно на правните дефиниции на всяка от категориите защитени природни територии:

1.1. Правното понятие за „резерват“ е дефинирано в чл. 16, ал. 1 от ЗЗТ. Съгласно тази разпоредба „за резервати се обявяват образци от естествени екосистеми,¹³ включващи характерни и/или забележителни диви растителни и животински видове и местообитанията им“. Слабост на Закона е лип-

¹³ Съгласно § 1, т. 8 от ДР на ЗЗТ „екосистема“ е динамичен комплекс от растителни, животински и микроорганизмови съобщества и тяхната нежива околна среда, които си взаимодействат като функционална единица.

сата на легална дефиниция за „характерен вид“ и „забележителен вид“. *De lege ferenda* ДР на ЗЗТ биха могли да се допълнят с дефиниции за тези правни понятия.

1.2. Правното понятие за „национален парк“ е дефинирано в чл. 18, ал. 1 от ЗЗТ, където е указано, че „за национални паркове се обявяват територии, в чиито граници не попадат населени места и селищни образувания¹⁴ и които включват естествени екосистеми с голямо разнообразие на растителни и животински видове и местообитания с характерни и забележителни ландшафти и обекти на неживата природа“. Законът не сочи какви местообитания се включват в националните паркове – природни местообитания или местообитания на видове. Ако разглеждаме съдържанието на нормата на чл. 18, ал. 1 от ЗЗТ в контекста на този закон, би следвало пог местообитание да разбираме само местообитание на вид, за което в § 1, т. 9 от ДР на ЗЗТ се съдържа легална дефиниция¹⁵. В § 1, т. 26 от ДР от Закона за биологичното разнообразие (ЗБР)¹⁶ законодателят също дава легална дефиниция на „местообитание на вид“, която изцяло преповтаря тази от ЗЗТ. Освен това в § 1, т. 31 от ДР на ЗБР се съдържа легална дефиниция и за „природно местообитание“¹⁷. Изводът е, че в

¹⁴ Съгласно § 1, т. 4 от ДР на ЗЗТ „селищните образувания“ са вилни зони, индустриални паркове и курортни комплекси. В ЗЗТ не се съдържа легална дефиниция за „населени места“. Такава обаче се съдържа в чл. 3, ал. 2 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България (обн., ДВ, бр. 63 от 14.07.1995 г., изм. и доп.), съгласно който „населено място“ е исторически и функционално обособена територия, определена с наличието на постоянно живеещо население, строителни граници или землищни и строителни граници и необходимата социална и инженерна инфраструктура. Съгласно ал. 2 от същата разпоредба населените места се делят на градове и села и подлежат на регистрация в Единния класификатор на административно-териториалните и териториални единици.

¹⁵ Съгласно § 1, т. 9 от ДР на ЗЗТ „местообитание на вид“ е районът, определен от специфични абиотични и биотични фактори, в който този вид се намира в някои от етапите на своя жизнен цикъл.

¹⁶ Обн., ДВ, бр. 77 от 9.08.2002 г., изм. и доп.

¹⁷ Съгласно § 1, т. 31 от ДР от ЗБР „природно местообитание“ са естествени или близки до естествените сухоземни или акваториални области,

ЗБР се прави разлика между „местообитание на вид“ и „природно местообитание“, и остава въпросът какви местообитания се включват в националните паркове. По мое мнение следва да се включват и двата вида местообитания, тъй като, от една страна, природните местообитания и местообитанията на видовете са предмет на опазване в защитените зони по ЗБР¹⁸, а от друга, съгласно чл. 14 от ЗБР за защитените територии, попадащи в границите на защитени зони, се прилага ЗЗТ. Тези местообитания обаче може да обхващат едновременно урбанизирани и неурбанизирани територии. Ето защо следва да направим уговорката, че те могат да бъдат включени в националните паркове само в частта, която не обхваща населени места и селищни образувания (този извод се налага от разгледания в т. 2 специален белег на защитените природни територии). *De lege ferenda* нормата на чл. 18, ал. 1 от ЗЗТ следва да бъде редактирана, като изрично се посочи, че в националните паркове се включват природни местообитания и местообитания на видове, но само в частта им, която не обхваща населени места и селищни образувания. Аналогична редакция със същите аргументи следва да претърпят и други разпоредби на ЗЗТ – 16, ал. 1 (относно резерватите), чл. 26, ал. 1 (относно подържаните резервати) и чл. 29, ал. 1 (относно природните паркове, но редакцията следва да бъде без ограничението за включване на природните местообитания и местообитанията на видове само в частта им, която не обхваща урбанизирана територия, тъй като с чл. 30, ал. 1 от ЗЗТ се позволява в границите на тези защитени природни територии да има населени места и селищни образувания).

1.3. Правното понятие за „природна забележителност“ е дефинирано в чл. 23, ал. 1 от ЗЗТ. Съгласно тази разпоредба „за природни забележителности се обявяват характерни или забележителни обекти на неживата природа като скални форми, скални разкрития с научна стойност, земни пирамиди,

характеризиращи се с характерни географски, абиотични и биотични особености, придаващи им специфичен облик.

¹⁸ Аргумент от § 1, т. 31а от ДР на ЗБР.

пещери, понори, водопади, находища на вкаменелости и минерали, пясъчни дюни и джуги, които са с изключителна стойност поради присъщата им рядкост, представителност, естетичност или които имат значение за науката и културата“.

1.4. Правното понятие за „подгържан резерват“ е дефинирано в чл. 26, ал. 1 от ЗЗТ. Съгласно тази разпоредба „за подгържани резервати се обявяват екосистеми, включващи редки¹⁹ и/или застрашени²⁰ диви растителни и животински видове и местообитанията им“.

1.5. Правното понятие за „природен парк“ е дефинирано в чл. 29, ал. 1 от ЗЗТ, където е указано, че „за природни паркове се обявяват територии, включващи разнообразни екосистеми с многообразие на растителни и животински видове и на техните местообитания, с характерни и забележителни ландшафти и обекти на неживата природа“. В отличие от националните паркове на територията на природните паркове може да има населени места и селищни образувания. Освен това прави впечатление, че не само в разпоредбата на чл. 29, ал. 1 от ЗЗТ, но и в разпоредбите на чл. 18, ал. 1 и чл. 33, ал. 1 от ЗЗТ, законодателят използва понятията „характерни ландшафти“ и „забележителни ландшафти“, без обаче легални дефиниции за тях. Ето защо е мислимо *de lege ferenda* ДР на ЗЗТ да се допълнят с дефиниции за тези правни понятия.

1.6. Правното понятие за „защитена местност“ е дефинирано в чл. 33, ал. 1 от ЗЗТ. Съгласно тази разпоредба „за защитени местности се обявяват: територии с характерни или забележителни ландшафти, включително такива, които са резултат на хармонично съжителство на човека и природата (т. 1); местообитания на застрашени, редки или уязвими растителни и животински видове и съобщества (т. 2)“. Липсата на легална дефиниция за „уязвим вид“ е също слабост на закона, която би могла да се преодолее *de lege ferenda* като ДР на ЗЗТ се допълнят с дефиниция за това правно понятие.

¹⁹ Съгласно §1, т. 11 от ДР на ЗЗТ, „редки видове“ са тези, чиито популации са малки и ако не непосредствено, то косвено са застрашени (заплашени от изчезване в целия си ареал или в голяма част от него).

²⁰ Съгласно § 1, т. 12 от ДР на ЗЗТ „застрашен вид“ е този, който е заплашен от изчезване в целия си ареал или в голяма част от него.

2. С разпоредбата на чл. 6, ал. 2 от ЗЗТ се допуска в границите на защитените територии да попадат населени места и селищни образувания. Съгласно същата разпоредба тези населени места и селищни образувания не се считат част от защитените територии. Факт е обаче, че Законът допуска включването им в границите на защитените територии. С разпоредбата на чл. 8, ал. 2, изр. 2, във вр. с чл. 18, ал. 1 от ЗЗТ се въвежда изрично изключение от правилото, че в границите на националните паркове не се включват населени места и селищни образувания, което е специален белег за тази категория защитени природни територии. По мое мнение в границите на резерватите и подържани резервати също не трябва да се включват населени места и селищни образувания. Такава изрична забрана не се съдържа в ЗЗТ, но може да се изведе от други разпоредби на Закона. Съгласно чл. 19, т. 1 от ЗЗТ обособяването на резерватна зона в националните паркове е задължително, а както бе посочено, че в границите на тези паркове не може да има населени места и селищни образувания. Освен това съгласно чл. 8, ал. 3 от ЗЗТ опазването на природните резервати изключва всякаква или допуска минимална човешка намеса, което навежда на забраната в тези защитени територии да се включват населени места и селищни образувания. С оглед обаче постигането на пълнота и яснота в законодателната уредба *de lege ferenda* ЗЗТ следва да бъде редактиран като чл. 8, ал. 3 бъде допълнен с изречението: „в границите на природните резервати не влизат населени места и селищни образувания“.

Националните паркове са най-големите защитени територии. Техен специален белег е законово изискване за минимална площ. Съгласно чл. 8, ал. 2, изр. 1 от ЗЗТ националните паркове имат площ над 1000 хектара. Няма законово изискване за минимална площ за останалите категории защитени природни територии. Изискването за минимална площ на територията – над 1000 хектара, за националните паркове е законова предпоставка за тяхното обявяване, което противоречи на целта на закона – опазване и съхранение на защитените територии като национално и общочовешко богатство и достояние и като специална форма на опазване на родната природа, способстващи за развитието на културата и науката и за благополучието на обществото. Това изискване

не кореспондира с чл. 55, във връзка с чл. 15 от Конституцията на Република България (КРБ)²¹. Съгласно тези разпоредби гържавата следва да гарантира правото на гражданите на здравословна и благоприятна околна среда посредством екологосъобразно законодателство. Изискването за минимална площ е законово установено, но не е екологосъобразно. Неговото спазване по-скоро би довело до оставянето без специална защита на територии, които отговарят на регламентираните в чл. 18, ал. 2 от ЗЗТ изисквания, но поради по-малката си площ (гори понякога и незначително по-малка) не могат да бъдат обявени за национални паркове. *De lege ferenda* изискването за минимална площ следва да отпадне или да бъде прегвидено изискване за по-малка площ.

3. Националните паркове и природните резервати са изключителна гържавна собственост, т.е. гържавата е единственият юридически допустим техен собственик²². Съгласно чл. 2, ал. 2, т. 1 от Закона за гържавната собственост (ЗДС)²³ публична гържавна собственост са обектите и имотите по чл. 18, ал. 1 от КРБ, определени със закон за изключителна гържавна собственост. Съответно изключителната гържавна собственост е вид публична гържавна собственост. Собствеността на гържавата върху гори, земи и водни площи, включени в защитени територии, винаги е публична, но когато те са включени в национален парк или природен резерват, то тя е изключителна гържавна собственост като вид публична такава²⁴. Законодателят, обявявайки националните паркове и природните резервати за изключителна гържавна собственост, от една страна, осигурява защитата на природата в тези територии, а от друга, осигурява собствеността на гържавата. Следва също така да отбележим, че съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗЗТ в случаите на увеличаване на площта на национален парк или природен резерват или на обявяването на нови такива категории защитени природни

²¹ Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., изм. и доп.

²² Аргумент от чл. 18, ал.1 от КРБ и чл. 8, ал. 1 от ЗЗТ.

²³ Обн., ДВ, бр. 44 от 21.05.1996 г., изм. и доп.).

²⁴ Аргумент от чл. 8, ал. 1, във вр. с чл. 10, ал. 1 от ЗЗТ.

територии, горите, земите и водните площи в тях, собственост на физически и юридически лица и частна общинска собственост се отчуждават по реда на ЗДС. Извън този случай обявяването на защитените територии или увеличаването на площта им не променя собствеността на горите, земите и водните площи в тях. В тази връзка смятам, че чл. 9 ал. 2 от ЗЗТ не е сполучливо редактирана. Освен обявяването на защитена природна територия, увеличаването на площта ѝ също води до поставянето на територия под особен режим на защита (във втория случай присъединената територия се поставя под защитен режим). Ето защо е мислима *de lege ferenda* редакция на чл. 9, ал. 2 от ЗЗТ, като предлаганото съдържание е следното: „Извън случаите по ал. 1 обявяването на защитените територии или увеличаването на площта им не променя собствеността на горите, земите и водните площи в тях“.

4. Друг специален белег е зонирването на националните паркове и природните паркове (чл. 19, във вр. с чл. 32, ал. 1 от ЗЗТ). В тези защитени територии, съгласно чл. 19 от ЗЗТ се обособяват следните зони: резервати и поддържани резервати (т. 1); туристическа зона (т. 2); зони на хижите, административните центрове за управление и поддръжка на парковете и спортните съоръжения (т. 3); други зони съобразно конкретните условия в парковете (т. 4).

С разпоредбата на чл. 19, т. 4 от ЗЗТ е дадена възможност да се обособят и „други зони“ освен изрично посочените такива в предходните три точки от тази разпоредба. Под „други зони“ следва да разбираме допълнителни такива, а не различни от изброените в т. 1 до т. 3 на чл. 19 от ЗЗТ. В този смисъл е и Решение № 2665 от 22.02.2011 г. на ВАС по адм. дело № 5694/2010 г., потвърдено с Решение № 15217 от 21.11.2011 г. на ВАС, петчленен състав по адм. дело № 7509/2011 г.²⁵ Зонирването е с цел регулиране на дейностите,

²⁵ В мотивите на Решение № 2665 от 22.02.2011 г. на ВАС по адм. дело № 5694/2010 г. съдът приема, че: „Видно от съдържанието на плана за управление, срещу когото са насочени оплакванията по същество в жалбите, неговата част III „Зониране, режими и норми“ предвижда в природен парк „Рилски манастир“ да бъдат обособени седем зони: три от тях, а именно

които могат да се извършват съобразно степента на защита на природата във всяка една от зоните. Те се определят с плановете за управление на националните паркове и природните паркове²⁶. Тъй като обявените национални паркове в Република България са само три – „Пирин“, „Централен Балкан“ и „Рила“. За онагледяване на казаното се посочва зониранието на всеки един от тях.

В Национален парк „Пирин“ се обособяват следните зони²⁷:

- определени по смисъла на чл. 19 от ЗЗТ – „резерватна зона“, „зона за туризъм“, „зона на сградите и съоръженията“;

- определени с План за управление на Национален парк „Пирин“ (ПУНПП), приет с Решение № 646/06.08.2004 г. на МС (обн., ДВ, бр. 73 от 2004 г.), съгласно чл. 19, т. 4 от ЗЗТ – „зона за ограничаване на човешкото въздействие“, „зона за опазване на горските екосистеми и отгих“, „зона за устойчиво ползване на открити площи и отгих“.

В Национален парк „Централен Балкан“ се обособяват следните зони²⁸:

резерватната зона (резерват „Риломанастирска гора“), туристическата зона и зоната за техническа инфраструктура се изискват от Закона за защитените територии ... Останалите четири зони: зона с висока консервационна значимост, зона за природосъобразно ползване, зона за устойчиво горско стопанство и зона на Светите места и културноисторическото наследство са обособени въз основа на правомощието на административния орган при упражняване на преценката му за необходимост за това, представено с чл. 19, т. 4 ЗЗТ, във връзка с чл. 32, ал. 1 с. з., съгласно което правомощие в природния парк могат да бъдат обособени и други зони съобразно конкретните условия в парковете“.

²⁶ Аргумент, чл. 22, във вр. с чл. 32, ал. 1 от ЗЗТ.

²⁷ За дейностите във всяка една от зоните, които могат да се извършват, и за тези, за които е въведена забрана за извършване, вж. Глава III. „Зонирание и функционално предназначение на зоните“ и Глава IV. „Режими и норми по зони“ от Част 3. „Норми, режими, условия и препоръки за осъществяване на дейностите“ от Плана за управление на Национален парк „Пирин“ (ПУНПП).

²⁸ За дейностите във всяка една от зоните, които могат да се извършват, и за тези, за които е въведена забрана, вж. Глава 3.1. „Зонирание и функционално предназначение на зоните“ и Глава 3.2. „Режими, норми и условия“ от Част 3. „Норми, режими, условия и препоръки за осъществяване на

- определени по смисъла на чл. 19 от ЗЗТ – „зона резервати“, „зона природосъобразен туризъм“, „зона инфраструктура“;

- определени с План за управление на Национален парк „Централен Балкан“ (ПУНПЦБ), приет с Решение № 195/24.03.2016 г. на МС (обн., ДВ, бр. 26 от 01.04.2016 г.), съгласно чл. 19, т. 4 от ЗЗТ – „зона с ограничено човешкото въздействие“, „многофункционална зона“.

В Национален парк „Рила“ се обособяват следните зони²⁹:

- определени по смисъла на чл. 19 от ЗЗТ – „зона резервати“, „зона за интензивен туризъм“, „зона инфраструктура (сгради и съоръжения)“;

- определени с План за управление на Национален парк „Рила“ (ПУНПР), приет с Решение № 522/04.07.2001 г. на МС (обн., ДВ, бр. 66 от 2001 г.), съгласно чл. 19, т. 4 от ЗЗТ – „зона за ограничаване човешкото въздействие“, „многофункционална зона“.

Към настоящия момент с чл. 22 от ЗЗТ законодателят дава възможност с плановете за управление да се предвиждат различни допълнителни зони и респективно различни режимни правила за опазване. За да бъдат уеднаквени режимните правила за всички национални паркове в България, е необходимо *de lege ferenda* всички задължителни и допълнителни зони, които могат да се създават в тези защитени природни територии, и дейностите, които могат да се извършват във всяка една тях, да се определят в ЗЗТ. С този Закон се регламентират единствено дейностите, които могат да се извършват в резерватната зона на националните паркове, но не и такива за останалите задължителни зони в тези защитени територии, още по-малко за допълнителните такива, които към момента се определят с плановете за управлението им. Всички зони, като една част от тях могат да се определят от законодателя като задължителни, заедно с дейностите, които могат да се извършват във всяка една от

дейностите“ от План за управление на Национален парк „Централен Балкан“ (ПУНПЦБ).

²⁹ За дейностите във всяка една от зоните, които могат да се извършват, и за тези, за които е въведена забрана за извършване, вж. Глава 4.0. „Зониране и режими в Национален парк „Рила“ от Раздел II „Предписания“ от План за управление на Национален парк „Рила“ (ПУНПР).

тях поотделно, следва да се уредят 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 нея 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. Освен това разпоредбата на чл. 21 от ЗЗТ също следва да претърпи нова редакция, като с нея се уредят само дейностите, чието извършване е забранено на цялата територия на парка. Така ще се установят общи режимни правила за цялата територия на националните паркове и специални такива, отнасящи се за отделните им зони.

Такъв законодателен подход е необходимо да бъде възприет и относно зонирването на природните паркове. За тази категория защитени природни територии също следва да бъдат законово уредени всички видове зони и дейностите, които могат да се извършват в тях. Следва да бъдат установени и режимни правила за цялата територия на природните паркове и режимни правила, отнасящи се за съответните зони на тези защитени природни територии. Тъй като обаче националните паркове и природните паркове са различни категории защитени природни територии и имат своите специални белези, тези законодателни промени е необходимо да се извършат на съответното място в ЗЗТ и с нови разпоредби, а не с разпоредбите на чл. 32, ал. 1 и ал. 2 от ЗЗТ, които препращат към зонирването на националните паркове и дейностите, които не могат да се извършват на територията отново на националните паркове.

5. Като специален белег може да бъде посочена и специфичната за отделните категории защитени природни територии законова уредба на дейностите, които могат, респективно не могат, да се осъществяват в тях. Например такава уредба на дейностите за резерватите се съдържа в чл. 17 от ЗЗТ за националните паркове – в чл. 21 от ЗЗТ, за природните забележителности – в чл. 24 от ЗЗТ, за поддържаните резервати – в чл. 27 от ЗЗТ, за природните паркове – в чл. 31 от ЗЗТ, и за защитените местности – в чл. 34 от ЗЗТ.

Заклучение

Увеличаващото се антропогенно въздействие върху природата особено през последните десетилетия създава опасност за съществуването на човешката цивилизация. Процесите, протичащи вследствие от това въздействие, нямат граници, поради което основателно може да бъде поставен въпросът за съхранението на човека като биологичен вид³⁰. Според Лувиг Кремер „околната среда може да оцелее без човешките същества, но те не могат да оцелеят без нея“³¹. Ето защо всяка една гържава следва да предприема адекватни мерки за опазване на природата и обезпечаване на екологичната безопасност на населението. Важна част от тези мерки са нормативните разпоредби, източник на правния режим на защитените природни територии, които следва да бъдат ясни и непротиворечиви, за да осигурят постигането на целта на ЗЗТ, която е опазването и съхраняването на защитените природни територии като национално и общочовешко богатство и достояние и като специална форма на опазване на рогната природа, способстващи за развитието на културата и науката и за благополучието на обществото. Поради многото слабости в ЗЗТ, част от които бяха изтъкнати в настоящото изследване, и поради това, че развитието на обществените отношения към момента „надскача“ действащата правна уредба, е мислимо и по-смело предложение, а именно да

³⁰ За екологичните проблеми на съвременното общество вж. Г. Пенчев. *Екологично право. Обща част. 2. прераб. и доп. изд.* София, Сиела, 2019, с. 18 – 19 и цитираната там литература. Споделям и становището на Симеон Божанов, че „...гори и от финансова гледна точка е по-изгодно да се преработят едно замърсяване, отколкото да се отстранят неговите последици“, вж. С. Божанов, *Законодателна уредба в областта на околната среда*. София, Арго Пъблишинг, 2006, с. 9.

³¹ Вж. Л. Кремер. *Европейско право на околната среда*. София, Сиела, 2008, с. 694. Според автора „законодателството на околната среда не е всичко, но е много важен фактор за създаване на справедливост в обществото, за определяне на правата и задълженията и за балансиране на различните интереси“, вж. пак там. Притеснителен обаче е последвалият извод на Кремер за ценностите на модерното общество, което според него дава приоритетна роля на икономиката пред опазването на околната среда, вж. пак там.

бъде приет изцяло нов Закон за защитените природни територии, които да гарантира в по-добра степен опазването на природата, в частност – устойчивото развитие на защитените природни територии.

Цитирани източници

Velikova, E. Methodological guidelines for the sustainable development of the Bulgarian touristic resorts through reducing the harmful impact of transport. *10th International Conference on Environmental Science and Development (ICESD 2019), Milan, Italy*. SCOPUS E3S Web Conf., 101 (2019) 01004, 14 June 2019. Published by: EDP Sciences. 2019 [online] https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/abs/2019/27/e3sconf_icesd2018_01004/e3sconf_icesd2018_01004.html [access 11.03.2022].

Бахрах, Д. Н. *Административное право России. Учебник для вузов*. Москва, Норма, 2000, (Bakhrakh, D. N. *Administrativnoye pravo. Uchebnik dlya vuzov*. Moskva, Norma, 2000).

Бахрах, Д. Н., Б. В. Росийский и Ю. Н. Стариков. *Административное право. Учебник для вузов*. Москва, Норма, 2005 (Bakhrakh, D. N. i Rossiyskiy, B. V. i Starilov. Yu. N. *Administrativnoye pravo. Uchebnik dlya vuzov*. Moskva, Norma, 2005).

Божанов, С. *Законодателна уредба в областта на околната среда*. София, Арго Пъблишинг, 2006 (Bozhanov, S. *Zakonodatelna uredba v oblastta na okolnata sreda*. Sofia, Argo Publishing, 2006).

Кремер, Л. *Европейско право на околната среда*. София, Сиела, 2008 (Kremer, L. *Evropeisko pravo na okolnata sreda*. Sofia, Siela, 2008).

Пенчев, Г. *Екологично право. Обща част. 2. прераб. и по-н. изг.* София, Сиела, 2019 (Penchev, G. *Ekologichno pravo. Obshta chast. 2. Prerab. i dop. izd.* Sofiya, 2019).