

ОТНОСНО НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ПРОМЯНА НА ЗАКОНА ЗА УСТРОЙСТВОТО НА ЧЕРНОМОРСКОТО КРАЙБРЕЖИЕ

проф. д.н. Мария Нейкова*
Бургаски свободен университет

ON THE NEED FOR AMENDMENTS IN BLACK SEA COAST DEVELOPMENT ACT

Prof. DSc. Maria Neykova
Burgas Free University

Резюме: В статията се аргументира необходимостта от промени в Закона за устройство на Черноморското крайбрежие с оглед на някои вменени на областните администрации дейности попадащи извън тяхната функционална компетентност.

Ключови думи: Закон за устройството на Черноморското крайбрежие, областен управител, концесия, Областна администрация, биоразнообразие.

Abstract: The article argues the need for amendments in the Black Sea Coast Development Act in the light of some responsibilities imposed on the regional governors that are not of their competence.

Key words: Black Sea Coast Development Act, Regional Governor, concession, Regional Administration, biodiversity.

I. Съгласно чл. 6, ал. 4, т. 4 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие /ЗУЧК/¹ пясъчните дюни са публична държавна собственост, която не може да бъде обявена за частна. За обектите публична държавна собственост се изработват специализирани карти, регистър и информационна система, като техните границите се определят чрез преки геодезични измервания и се отразяват в кадастралната карта и в имотния регистър по реда на Закона за кадастъра и имотния регистър /чл. 6, ал 6 и ал. 7 ЗУЧК/.

Съгласно чл. 10 от ЗУЧК зона „А” обхваща частта на акваторията на Черно море, крайбрежната плажна ивица и част от територията, попадаща в ивица с широчина

* Мария Нейкова е професор по административно право и процес и доктор на науките по национална сигурност. Проф. Нейкова е Декан на Центъра по юридически науки в Бургаския свободен университет, автор на няколко монографии, учебници и множество публикации в авторитетни научни издания в страната и чужбина. Участник е в редица международни научни конференции и лектор в университети във Франция, Словакия, Русия и др. Има ценен практически опит като областен управител на Област Стара Загора (2001-2009 г.) и Област Бургас (2021г.) и работа редица по проекти в сферата на административното обслужване и опазването на културно-историческото наследство.

¹ Закон за устройството на Черноморското крайбрежие, ДВ, бр. 48 от 15.06.2007 г.

100 м извън териториите на населените места, измерена по хоризонтала от границите на морския бряг или на морските плажове. В зона „А” се забранява **поставянето на заграждения, ограничаващи свободния пешеходен достъп до обектите публична държавна собственост**, освен в случаите, свързани с националната сигурност и отбраната на страната, охраната и контрола на държавната граница, опазването на защитени територии и обекти, при опасност за здравето или живота им, както и в други случаи, определени със закон.

В практиката на Областна администрация Бургас се откриват случаи, в които пясъчни дюни са намират в частни имоти, граничещи с плажа. При приемането на ЗУЧК и към настоящия момент в него липсва разпоредба, която да урежда начина, по който дюните, находящи се в частни имоти ще бъдат опубличени.

Същевременно в чл. 6, ал. 8 от ЗУЧК се предвижда, че когато в резултат на естествени процеси на взаимодействие на морето със сушата се образуват морски плажове, засягащи един или повече имоти – частна собственост, частта от засегнатите имоти да се отчуждават по реда на глава трета от Закона за държавната собственост² по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството. Така цитирана разпоредба касае образуването на морски плаж, без да е приложима за пясъчните дюни в имоти частна собственост.

Ето защо, предлагам изменение и допълнение на ЗУЧК, като се предвиди разпоредба, когато в резултат на естествени процеси на взаимодействие на морето със сушата се образуват пясъчни дюни, засягащи един или повече имоти – частна собственост, частта от засегнатите имоти да се отчуждава по реда на глава трета от Закона за държавната собственост по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството, както и да бъдат задължени собствениците на частни имоти, в които попадат пясъчни дюни да осигуряват свободен пешеходен достъп до морския плаж.

II. Нормата на чл. 22а, ал. 1 от ЗУЧК, гласи че приходите от концесионни възнаграждения и от наеми на морски плажове се разпределят, както следва:

1. петдесет на сто от сумата на концесионното възнаграждение и петдесет на сто от наемната цена се превежда по бюджета на общината, на чиято територия се намира съответният плаж; общината отчита по бюджета си преведената сума на концесионното възнаграждение като приходи от концесии;
2. десет на сто от наемната цена, съответно от концесионното възнаграждение се превежда по бюджета на областта, на чиято територия се намира съответният плаж;
3. четиридесет на сто от сумата на концесионното възнаграждение и четиридесет на сто от наемната цена постъпват като приход по бюджета на Министерство-то на туризма.

Съгласно чл. 22а, ал. 4 от ЗУЧК постъпилите по бюджета на областна администрация приходи се разходват за:

1. провеждане на процедури за отдаване под наем на морски плажове;
2. контрол по изпълнението на сключените договори за наем на морските плажове;
3. поставяне на предупредителни табели и санитарно-хигиенно поддържане на неохраняемите плажове, разположени на територията на община от областта,

² Закон за държавната собственост, ДВ, бр. бр. 44 от 21.05.1996.

за която няма постъпили приходи по ал. 1, т. 1, включително и на морските плажове за природосъобразен туризъм;

4. обезпечаване с водноспасителна дейност на обявените за неохраняеми морски плажове през съответния летен сезон съгласно одобрена от министъра на туризма схема, предложена от областния управител, включително и на морските плажове за природосъобразен туризъм.

Разпоредбата на чл. 22а, ал. 4, т. 3 от ЗУЧК създава затруднения и неясноти, относно това кой и в какви случаи изпълнява задълженията за поставяне на предупредителни табели и санитарно-хигиенно поддържане на неохраняемите плажове. Формулирането на нормата като изключение, при липса на разписано правило, води до нейното различно тълкуване от страна на общините и областните администрации. Следва в ЗУЧК изрично да е уредено какви са задълженията на общините по отношение на поставяне на предупредителни табели и санитарно-хигиенно поддържане на неохраняемите плажове. Като това ще е естествено продължение на нормата, която определя, че в общинския бюджет постъпват 50 % от концесионните възнаграждения и наемните цени на плажовете, без изрично да е посочено за какво следва да се използват тези суми.

На следващо място така формулираната норма на чл. 22а, ал. 4, т. 3 от ЗУЧК вменява на областните администрации дейности, за които те нямат предвидени средства по бюджет, налага се изрично същите да бъдат мотивирано допълнително заявени и чак след тяхното получаване да се пристъпи към избор на изпълнител на задълженията за поставяне на предупредителни табели и санитарно-хигиенно поддържане на неохраняемите плажове. Областна администрация Бургас е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към бюджета на Министерския съвет и като такъв постъпилите в нейна полза приходи се насочват към държавния бюджет и не могат директно да бъдат използвани. Администрацията на областния управител не е обезпечена финансово, кадрово и експертно за изпълнение на дейности по поставяне на предупредителни табели и санитарно-хигиенно поддържане на неохраняемите плажове. На територията на област Бургас за 2021 г. съгласно заповед на Министъра на туризма се намират 50 неохраняеми плажа. Областна администрация може да осъществява санитарно-хигиенното поддържане на неохраняемите плажове, единствено и само след провеждане и възлагане на обществена поръчка по реда на Закона за обществените поръчки. Наред с това на територията на област Бургас няма морска община без приходи от концесии и наеми на морски плажове, за да е необходимо Областна администрация Бургас да обезпечава тези дейности.

Същевременно общините, на чиито територии се намират неохраняемите плажове получават 50% от концесионните възнаграждения и наемните цени на плажовете, без срещу това да имат изрично разписани задължения по реда на ЗУЧК. Съответните морски общини следва да бъдат задължени да изпълняват дейностите по поставяне на предупредителни табели и санитарно-хигиенно поддържане на неохраняемите плажове. Общините разполагат със собствени звена или предприятия за извършване на такива дейности, тъй като по Закона за местните данъци и такси, именно общината извършва тези дейности, съответно морските плажове на територията на една община са значително по-малка бройка и тяхното почистване може да се организира на място много по-ефективно.

Липсва всякаква логика държавата, чрез областните администрации да бъде задължена да изпълнява дейности, които по общата логика на българското законодателство се изпълняват от съответната община.

Ето защо считам, че следва да се направи изменение и допълнение на чл. 22а от ЗУЧК, като изрично дейностите по поставяне на предупредителни табели и санитарно-хигиенно поддържане на неохраняемите плажове се вменят като задължение на общината, на чиято територия се намира морският плаж и това задължение на областните администрации да отпадне.

III. Съгласно чл. 23, ал. 2, т. 2 от 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, в периодите между обновяванията, специализираните карти и регистри на обектите се поддържат в актуално състояние, като се изменят след заявление за изменение на специализираните карти и регистри, което се подава от областния управител по местонахождение на обектите по чл. 2, т. 2, 3, 4 и 5 от наредбата.

Същевременно създаването и обновяването на специализираните карти и регистри се възлага на правоспособни лица по чл. 17 ЗКИР, като за някои обекти като пясъчните дюни е въведено и допълнително изискване за определяне на вида им от ботаник фитоеколог и експерт по брегова геоморфология, на които дейността е възложена от МОСВ. От общата логика на наредбата е видно, че създаването и поддържането на специализираните карти и регистри на обектите по чл. 6, ал. 4 и 5 от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие е строго специфична дейност, която се извършва от лица с конкретна компетентност.

Въпреки това с цитираната Наредба № 1 от 16.09.2008 г. на областните управители се вменят задължения попадащи извън тяхната функционална компетентност. Администрациите към областните управители не са финансово и кадрово обезпечени за изпълнението на подобни специфични дейности като поддържането в актуално състояние на специализираните карти и регистри. Разбира се част от дейността на областна администрация засяга обектите, попадащи в регистрите и за тях областния управител би могъл да подава съхраняваната при него информация на компетентните органи за извършване на действия по поддръжка на специализираните карти и регистри. Ето защо, следва чл. 23 от 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 да бъде изменен, като поддържане в актуално състояние на специализираните карти и регистри в периодите между обновяванията, да се прави от Агенция по геодезия, картография и кадастър, след предоставяне на данни и информация, съхранявана при органите, в чиито правомощия е управлението на обектите от специализираните карти, без обаче от последните да се изисква подаване на заявление, окомплектовано със съответния проект за изменение на специализираната карта и регистър.

Литература:

1. Пенчев, Г. Правна защита на околната среда в региона на черноморското крайбрежие на Република България. *Studia iuris*, бр. 1, 2018 г.
2. Пенчев, Г. Правна защита на черноморското крайбрежие на Република България: екологоправни аспекти. *Юридически сборник на ЦЮОН.*, т. XX, 2013 г.
3. Пенчев, Г. Екологично право. София: Сиела, 2019 г.
4. Цонев, Р. Защитени територии и опазване на биологичното разнообразие, София: УИ – „Св. Климент Охридски”, 2020.

5. Наумова, С. Екологично право: Правни проблеми на опазване на околната среда. София: Издателство БАН, 2004 г.
6. Стратегия за биологичното разнообразие в Република България. Министерство на околната среда и водите, 2021 г.
STRATEGIA_BR9fa835c5ca6339f13d840f9aa89dea5d.pdf (government.bg)
7. Решение на Конституционния съд № 6 от 16 юни 2020 г. по конституционно дело № 10 от 2019 г.
8. Закон за устройство на Черноморското крайбрежие, ДВ, бр. 48 от 15.06.2007
9. Закон за държавната собственост, ДВ, бр. бр. 44 от 21.05.1996.